

LABORIS TUTELA



Corpora Artium Artificiorumque



*L'Arma dei Carabinieri a tutela
del lavoro e nel contrasto ai reati connessi*

INSERTO



Generale di Brigata
Gerardo Iorio^(*)

L'Arma dei Carabinieri a tutela del lavoro e nel contrasto ai reati connessi

La tutela del lavoro costituisce uno dei principali *focus* istituzionali dell'Arma, nel quadro dei più generali compiti di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, di tutela delle libertà e dei diritti individuali, per i quali il lavoro è elemento fondante, come recita l'articolo 1 della Costituzione, secondo cui l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

I cambiamenti indotti dalla globalizzazione, dal progresso tecnologico e, più recentemente, dalla pandemia, stanno rivoluzionando il mondo del lavoro e il diritto a svolgere un'attività lavorativa, fortemente condizionato da un'economia sempre più instabile e dalla crisi dei mercati. Ne consegue l'esigenza di adeguare i criteri e le modalità di vigilanza, in un'ottica di consapevole condivisione di tali problematiche, secondo un modello che, nel garantire un'equa ed efficace tutela dei diritti dei lavoratori, eviti di condizionare l'efficienza dell'apparato produttivo tutelando, parallelamente, gli imprenditori onesti.

Labour protection constitutes one of the main institutional focuses of the Carabinieri. This peculiar activity is contained within the framework of the more general tasks of public safety and security, protection individual freedoms and rights, for which work is a fundamental element, as stated in article 1 of the Italian Constitution, Italy is a democratic republic founded on the principle of work.

The changes induced by globalization, technological progress and, more recently, the pandemic are revolutionizing the world of work and the right to work, strongly conditioned by an increasingly unstable economy and market crisis. It follows the need to adapt the supervisory criteria and methods, with the view to consciously sharing these issues, according to a model which, in guaranteeing fair and effective protection of workers' rights, avoids influencing efficiency of the production system while protecting honest entrepreneurs.

(*) Comandante Carabinieri per la Tutela del Lavoro.

SOMMARIO: 1. Evoluzione storica della normativa sulla tutela del lavoro. - 2. Scenario sociale e tutela del lavoro: le nuove frontiere. - 3. *Gig economy* e forme di tutela. - 4. Il lavoro in agricoltura: minacce e forme di tutela. - 5. Il “modello operativo” dell’Arma. - 6. L’efficacia del “modello operativo”: esperienze operative e investigative. - 7. Conclusioni.

1. Evoluzione storica della normativa sulla tutela del lavoro

L’esigenza di verificare le modalità di svolgimento delle attività lavorative e le condizioni con le quali i lavoratori erano impiegati, si manifestò alla fine del XIX secolo, con l’affermazione di nuove forme di lavoro indotte dalla crescente industrializzazione. La comparsa di nuove tecnologie agevolò la nascita di nuove figure nel mercato del lavoro per cui fu posta sempre più attenzione all’esigenza di salvaguardare la dignità del lavoro e i diritti dei lavoratori.

Con legge 30 marzo 1893, n. 184, fu così istituito il Corpo degli ispettori e ingegneri delle miniere, cave e torbiere, dopo che la legge 11 febbraio 1886, n. 3657 (legge Berti, dal nome del Ministro dell’istruzione che ne fu fautore), aveva delineato i profili di tutela del lavoro minorile, limitando l’età lavorativa a non meno di nove anni nelle cave e nelle miniere e a dodici anni per il lavoro notturno.

Si dovrà giungere gli inizi del XX secolo per l’istituzione, con legge 19 luglio 1906, n. 380, del “Corpo degli ispettori del lavoro”, poi ulteriormente definito, anche sotto gli aspetti ordinativi, dalla legge 22 dicembre 1912, n. 1361, che ripartì il Corpo di ispettori dell’industria e del lavoro in Circoli regionali con il compito di accertare l’esecuzione delle leggi sul lavoro delle donne e dei fanciulli, sugli infortuni degli operai sul lavoro, sul riposo settimanale, sull’abolizione del lavoro notturno dei panettieri e sulla cassa di maternità in tutti gli opifici, laboratori, cantieri, e lavori sottoposti alle leggi indicate (art. 1, comma 1); nonché di raccogliere e trasmettere al Ministero di agricoltura, industria e commercio notizie ed informazioni su quanto riguarda le condizioni e lo svolgimento della produzione nazionale, l’ordinamento e la remunerazione del lavoro, il numero e le condizioni degli operai anche nei riguardi della disoccupazione; gli scioperi, le loro cause ed i loro risultati, il numero, le cause e le conseguenze degli infortuni degli operai (art. 1, comma 4).

La norma stabiliva altresì gli organici e l’ordinamento, suddiviso in Capi di Circolo, Ispettori e aiutanti ispettori (art. 4; agli art. 3 e 13 del successivo Regolamento d’attuazione approvato con legge 27 aprile 1913, n. 431, veniva aggiunta la figura degli ufficiali d’ordine, con compiti di archivio, di copia, di tenuta dei registri ad essi affidati) prevedendo altresì misure di coordinamento

con Prefetti e altre autorità provinciali, comunali e di pubblica sicurezza (art. 7, comma 1).

Con la legge 30 dicembre 1923, n. 3245, in particolare, fu attribuito all'Ispettorato dell'industria e del lavoro il compito di accertare l'esecuzione di tutte le leggi sul lavoro e di previdenza sociale nelle aziende industriali, commerciali, negli uffici, nell'agricoltura ed in genere ovunque è prestato un lavoro salariato o stipendiato (art. 1), prevedendo che in ogni capoluogo di provincia che non sia sede di circolo, risiederà un ispettore principale o un ispettore o un ispettore aggiunto (art. 3).



La legge 3 giugno 1920, n. 300, istitutiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, trasferì a tale Dicastero la competenza e le responsabilità delle attività svolte dal Corpo di ispettori dell'industria e del lavoro fino alla sua soppressione, intervenuta con Decreto del 27 aprile 1923, n. 915, e al successivo RD 5 luglio 1923, n. 1439, che riunì tutte le competenze dei Ministeri dell'agricoltura e dell'industria, del commercio e del lavoro sotto un unico Dicastero denominato Ministero dell'Economia nazionale.

Tre anni dopo, nel 1926, anche l'Arma dei Carabinieri viene chiamata a fornire un contributo diretto in materia di legislazione sociale. Per la prima volta, viene chiesto all'Arma di intervenire in un ambito che non rientra nei tradizionali compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. Aderendo al desiderio espresso dal Ministero dell'economia nazionale, il Comando Generale dell'Arma stabilì di costituire presso i capoluoghi di Divisione delle sedi dei Circoli dell'industria e del lavoro piccoli Nuclei di militari dell'Arma composti di un sottufficiale e di due appuntati o carabinieri provetti [...] che diano sicuro affidamento di poter esplicitare lodevolmente le loro mansioni [...], secondo le direttive dei Circoli stessi⁽¹⁾.

(1) Cfr.: Direttiva n. 2109/13 di prot. datata 27 ottobre 1926 del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri - Ufficio Servizio, ad oggetto: Servizio di vigilanza per l'applicazione delle leggi sociali.



COMANDO GENERALE
dell'Arma dei Carabinieri Reali

Roma, li 27 ottobre 1926.

243

UFFICIO SERVIZIO

N. 2109 di Prot.
13

OGGETTO

Servizio di vigilanza per l'applicazione delle Leggi Sociali.

Ai Comandi di Legione Territoriale

e, per conoscenza :

- Ai Sig. Comandante in 2°
- Ai Comandi di Gruppo
- Ai Comando della Scuola Allievi Sottufficiali
- Ai Comandi delle Legioni Allievi
- Ai Comando Ragg. Battaglioni e Squadroni
- All'Ufficio CC. RR. del Ministero della Marina
- All'Ufficio CC. RR. del Ministero Aeronautica

La vigilanza per l'applicazione delle Leggi sociali, sebbene in molti casi sia più particolarmente affidata ad organi speciali, costituisce anche per i Carabinieri Reali un preciso ed importante dovere, al quale per altro l'Arma non è venuta mai meno.

Dato però il crescente sviluppo di tale legislazione e le ripercussioni che può avere nella sua pratica attuazione, occorre che il servizio di vigilanza, si svolga organicamente, tenendo anche conto delle particolari esigenze delle varie regioni e dei bisogni delle singole industrie in modo che riesca più che possibile efficace e proficuo per il benessere della nazione.

A tal uopo questo Comando Generale ha preso accordi col Ministero dell'Economia Nazionale affinché i dirigenti dei Circoli di Ispezione dell'Industria e del Lavoro si mettano in rapporto coi comandi di Divisione dell'Arma e comunichino le loro particolari direttive ai comandi stessi, che a loro volta provvederanno per le conseguenti istruzioni agli organi dipendenti.

D'altra parte, per rendere più efficace la collaborazione dell'Arma, questo Comando Generale, aderendo al desiderio espresso dal Ministero dell'Economia Nazionale, ha stabilito di costituire presso i capoluoghi di Divisione delle sedi dei Circoli dell'Industria e del Lavoro piccoli Nuclei di militari dell'Arma composti di un sottufficiale e di due appuntati o carabinieri provetti, tratti dal totale della forza, per essere più particolarmente adibiti nel servizio di cui trattasi, secondo le direttive dei Circoli stessi.

Ciò premesso, pregasi provvedere senz'altro alla costituzione dei detti Nuclei presso le Divisioni di Trieste e Brescia nonché presso le Divisioni Interne di Milano - Torino - Bologna - Roma - Napoli e Catania, tenendo presente che dovranno essere prescelti per tale servizio militari intelligenti e che diano sicuro affidamento di poter esplicare lodevolmente le loro mansioni.

Il personale del Nucleo quando per richiesta degli ispettori del Circolo a cui è adetto dovrà agire fuori dell'ambito della propria provincia farà capo ai comandi locali dell'Arma, i quali dovranno agevolarne il compito.

Le sedi dei Circoli attualmente sono le seguenti :

- TRIESTE — Via S. Lazzaro, 4
- BRESCIA — Via Floriano Ferramola, 4
- MILANO — Via Cappellari, 2
- TORINO — Via Amedeo Avogadro, 11
- BOLOGNA — Via Cesare Battisti, 25
- ROMA — Via della Scrofa, 57
- NAPOLI — Corso Umberto 1°, 133
- CATANIA — Via Nicola Fabbrizi, 19

Per la fine del corrente anno le legioni interessate trasmetteranno a questo Comando Generale una dettagliata relazione sul funzionamento di detti Nuclei e formuleranno quelle proposte che eventualmente ritenessero del caso per il miglior andamento del servizio.

IL COMANDANTE GENERALE INTERINALE
GENERALE DI DIVISIONE COMANDANTE IN 2°
Sestilli



Nasceva così la prima unità specializzata dell'Arma e creato l'istituto della dipendenza funzionale che, negli anni successivi, costituirà la base giuridica per la nascita di altri reparti specializzati, che specifici provvedimenti normativi porranno alle dipendenze funzionali del Ministero:

- > della salute (Nuclei antisofisticazione e sanità, nel 1962);
- > dei Beni culturali (Nuclei tutela del patrimonio artistico, nel 1969);
- > dell'Ambiente (Nuclei operativi ecologici, nel 1986);

attraverso un'evoluzione organizzativa che ha portato alla costituzione, nel febbraio 2001, della Divisione Unità Specializzate da cui oggi dipendono le suddette Unità, nell'ambito del Comando unità mobili e specializzate "Palidoro".

Il Regio Decreto 28 dicembre 1931, n. 1684, ridefinì i compiti e l'ordinamento del ridenominato Ispettorato corporativo del lavoro, prevedendo nuove Attribuzioni e poteri concessi all'Ispettorato del lavoro, fra le quali la vigilanza sull'osservanza dei contratti collettivi e altri compiti che rispondevano ad una logica di controllo decentrato del Ministero delle corporazioni, istituito con RD 2 luglio 1926, n. 1131, cui furono attribuite funzioni di organizzazione, coordinazione e controllo affidate al Governo dalla legge 3 aprile 1926, n. 563, e relative norme di attuazione con la quale fu stabilita la Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro.



Le vicende belliche del secondo conflitto mondiale portarono alla soppressione degli Ispettorati corporativi con decreto legge 9 agosto 1943, n. 718, alla ricostituzione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con decreto legge del 21 giugno 1945 e alla successiva ricostituzione degli Ispettorati provinciali del lavoro con Decreto luogotenenziale del 10 agosto 1945, n. 474, con il quale venivano ripristinate le funzioni di vigilanza in materia di occupazione e di esecuzione dei contratti di lavoro⁽²⁾.

Il DPR 19 marzo 1955, n. 520, riorganizzò la struttura centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ponendo le basi dell'attuale ordinamento dell'Ispettorato del lavoro⁽³⁾

e prevedendo, per la prima volta, l'attribuzione agli ispettori della qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, così consentendo un più agevole e adeguato svolgimento dei compiti assegnati fra i quali la facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno e anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, e i lavori sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti⁽⁴⁾ e di relazionarsi direttamente, d'intesa con i militari dell'Arma funzionalmente dipendenti, con il Magistrato competente. Quest'ultimo provvedimento normativo segna un passaggio importante nell'ordinamento e nei compiti dei militari dell'Arma assegnati all'Ispettorato del lavoro (il cui contingente è notevolmente incrementato e portato a oltre duecento unità). I militari saranno collocati in soprannumero ai ruoli organici dei rispettivi gradi⁽⁵⁾.

(2) P. MOFFA, *L'ispettorato del lavoro. Storia organizzazione, funzioni e compiti*, Roma, 1968.

(3) N. MANCINELLI, *Cenni storici sull'Ispettorato del lavoro*, Roma, 1962.

(4) Art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, "Riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale".

(5) Cfr.: Art. 16 del DPR 19 marzo 1955, n. 520:

- > 4 Marescialli d'alloggio maggiori;
- > 6 Marescialli d'alloggio capi;
- > 8 Marescialli d'alloggio;
- > 11 Brigadieri;
- > 11 Vice brigadieri;
- > 11 Appuntati;
- > 179 Carabinieri.

Nel 1964, fu istituita la figura dell'Ufficiale superiore addetto presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con mere funzioni di coordinamento e raccordo.

Gli anni del *boom* economico indussero una serie di riforme in materia gius-lavoristica che ampliarono notevolmente i diritti dei lavoratori, le attribuzioni e le competenze dei sindacati, sino a giungere all'emanazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, lo Statuto dei lavoratori. Le profonde trasformazioni indotte dal provvedimento resero necessaria la riorganizzazione degli Ispettorati, avviata con la legge 24 dicembre 1993, n. 537, cui seguì il DM 7 novembre 1996, n. 687, Norme per l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'istituzione delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, che soppresse gli Ispettorati provinciali e regionali del lavoro. Tali trasformazioni riguardarono anche il contingente dell'Arma dei Carabinieri, incrementato con decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito in legge 28 novembre 1996, n. 608⁽⁶⁾.

Con decreto interministeriale del 31 luglio 1997 veniva istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, alle dirette dipendenze del Ministro il "Comando carabinieri ispettorato del lavoro", composto da personale selezionato secondo criteri fissati dal Comando Generale dell'Arma e che abbia frequentato specifici corsi formativi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale con competenze estese a tutto il territorio nazionale⁽⁷⁾. La norma segna un momento significativo nella storia dell'unità specializzata e, soprattutto, nel concetto d'impiego dei militari dell'Arma al fianco dei funzionari civili dell'Ispettorato del lavoro.



- (6) Cfr.: Art. 9-*bis*: la dotazione organica del contingente dell'Arma dei Carabinieri di cui all'articolo 16 del Decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, è aumentata di 143 unità di cui due ufficiali, 90 unità ripartite tra i vari gradi di maresciallo, 22 unità ripartite tra i gradi di vice brigadiere, brigadiere e brigadiere capo, 29 unità appartenenti al ruolo appuntati e carabinieri.
- (7) In Sicilia, le attribuzioni in materia di sicurezza e tutela del lavoro sono attribuite all'Assessorato del lavoro, previdenza sociale, formazione professionale ed emigrazione e disciplinate, dal punto di vista amministrativo e della dipendenza funzionale, con legge regionale del 21 maggio 1996.



Innanzitutto perché l'art. 3 attribuisce ai primi i poteri ispettivi e di vigilanza necessari all'espletamento di tutti i compiti di controllo e verifica affidati al Ministero del lavoro e della previdenza sociale dalle normative vigenti in materia di

lavoro; inoltre perché allinea il principio di dipendenza funzionale a quello amministrativo, attribuendo (art. 4) al Ministero del lavoro e della previdenza sociale gli oneri relativi al trattamento economico, fondamentale ed accessorio, del personale e per il funzionamento del Comando e delle sue articolazioni periferiche; infine perché sancisce la duplice dipendenza, gerarchica e funzionale delle articolazioni del neo-costituito Comando Carabinieri Ispettorato del lavoro. La prima dal Comandante, ai fini disciplinari e di impiego, la seconda dai rispettivi uffici territoriali dell'Ispettorato per le attività operative e ispettive. L'istituzione del Reparto Operativo centrale creò le basi per la definizione dei futuri, aggiornati lineamenti di impiego della specialità, sui cui contenuti ci soffermeremo nelle pagine seguenti.

Il XXI secolo vede crescere i compiti e gli organici dell'Ispettorato, i cui poteri sono ridefiniti con D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124, in attuazione della legge 14 febbraio 2003, insieme agli organici, attraverso le leggi 4 agosto 2006, n. 248, e 3 agosto 2007, n. 123. Il 2006 segna un passaggio importante anche per l'Arma dei Carabinieri che aggiunge un'ulteriore Unità specializzata alla sua configurazione ordinativa: il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro che, dal 20 aprile 2006, assume questa nuova denominazione e un più moderno assetto ordinativo, attraverso la trasformazione e il riordino del Comando Carabinieri ispettorato del lavoro. Il 2015 è un anno di svolta non solo organizzativa per gli assetti della vigilanza in materia giuslavoristica. Assumendo le istanze del mondo del lavoro e delle imprese, nonché l'esigenza di semplificazione ed efficienza della pubblica amministrazione nonché, in particolare, della tutela del lavoro in tutte le sue forme, con decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, viene istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL e svolge le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL (art. 1, commi 1 e 2).

Si tratta di un'importante novità nel panorama della vigilanza e sicurezza nel mondo del lavoro in quanto, all'art. 1 istituisce un'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro denominata «Ispettorato nazionale del lavoro» [...] che integra i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL. Lo spirito della norma è quello di unificare le competenze di più Enti (Ispettorato del lavoro, INPS e INAIL) in capo ad un'unica Agenzia al fine consentire una migliore e più efficace attività di coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, delle attività di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria nonché legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro⁽⁸⁾.

L'art. 6 prevede, al comma 4, che presso la sede di Roma dell'Ispettorato è istituito, alle dipendenze del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il «Comando Carabinieri per la tutela del lavoro». L'attività di vigilanza svolta dal personale dell'Arma dei Carabinieri nonché il coordinamento con l'Ispettorato è assicurato mediante la definizione, da parte del direttore dell'Ispettorato, di linee di condotta e programmi ispettivi periodici nonché mediante l'affidamento allo stesso direttore delle spese di funzionamento del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro.

La norma definisce poi esplicitamente i concetti di dipendenza funzionale e gerarchica stabilendo che il personale dell'Arma in servizio nelle sedi periferiche dipende funzionalmente dal dirigente preposto alla sede territoriale dell'Ispettorato e gerarchicamente dal comandante dell'articolazione del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro. I militari dell'Arma effettivi alle articolazioni del Comando, sono selezionati per l'assegnazione secondo criteri fissati dal Comando generale dell'Arma dei Carabinieri fra coloro che abbiano frequentato specifici corsi formativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali o dell'Ispettorato; ad essi sono attribuiti i medesimi poteri riconosciuti al personale ispettivo dell'Ispettorato, fatto salvo il potere di conciliazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124⁽⁹⁾.

Su tali basi giuridiche l'Arma dei Carabinieri fornisce oggi il proprio contributo alla tutela del lavoro in tutte le sue forme, in un quadro normativo formalizzato dal Ministero dell'interno con il DM 12 febbraio 1992 sui comparti

(8) Cfr.: Art. 2, legge 149/2015.

(9) Agli Ispettori del lavoro è attribuita la facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri e i lavori in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti (art. 8, comma 2, DPR 520/55). Si tratta, quindi, di poteri di accesso che prescindono da deleghe o decreti dell'Autorità giudiziaria.

di specialità delle Forze di polizia, che ha attribuito all'Arma la competenza in materia di lavoro e legislazione sociale, ribadito dal DM 28 aprile 2006 e confermato con la cosiddetta Riforma Madia di "Riorganizzazione della Pubblica Amministrazione" (Legge delega del 7 agosto 2015, art. 8) e discendente DM 15 agosto 2017 del Ministero dell'interno, che ha ribadito il consolidato ruolo dell'Arma dei Carabinieri e, per essa, del Comando Carabinieri per la tutela del Lavoro nel comparto "Sicurezza in materia di lavoro e legislazione sociale"⁽¹⁰⁾.

2. Scenario sociale e tutela del lavoro: le nuove frontiere

Il problema della qualità dei rapporti di lavoro e, conseguentemente, della tutela dei lavoratori, costituisce tuttora una delle priorità che i Governi in ambito internazionale hanno necessità di affrontare, in ciò sostenuti dal contributo dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) che, nell'ultimo rapporto *World Employment and social outlook: trends 2020 - WESO*, ha ribadito come permangano condizioni, in alcuni casi anche estreme, di inadeguatezza delle condizioni di lavoro della popolazione mondiale. A tali condizioni si aggiungono ulteriori criticità indotte dalla regressione economica, dall'instabilità politica, dal crescente protezionismo e, non ultima per importanza, dall'emergenza sanitaria da Covid-19⁽¹¹⁾.

In tale scenario le nuove tecnologie e le innovazioni nel mondo del lavoro come lo *smart-working*, il lavoro a distanza che, proprio a seguito della pandemia è diventato una delle principali modalità di svolgimento delle attività lavorative, costituiscono i principali volani del cambiamento, agevolato peraltro dall'ormai inarrestabile spostamento del centro di gravità dell'economia mondiale verso i cosiddetti Paesi emergenti⁽¹²⁾.

In particolare, sono tre i fattori che stanno riducendo la sicurezza del lavoro contemporaneo:

- lo spostamento dell'assunzione del rischio nelle forme contemporanee di capitalismo;
- lo sviluppo dell'economia dei servizi e il ruolo della tecnologia informatica⁽¹³⁾.

(10) Cfr.: "Direttiva sui comparti di specialità delle forze di polizia e sulla razionalizzazione dei presidi di polizia" di cui all'art. 1, comma 2, del DM cit., Par. 1.9, pag. 18.

(11) *International Labour Organization, World Employment and Social Outlook - Trends 2020 - 01 Global employment and social trends*, Ginevra, 2020, pag. 16.

(12) Cfr.: *World Economic Forum, Global Challenge Insight Report, The future jobs. Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution*, 2016.

(13) C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig*, ed. Il Mulino, Bologna, 2019, pagg. 41-42.

Questi fattori generali, stanno determinando una trasformazione delle vecchie regole del mondo del lavoro verso un nuova dimensione incentrata sulle capacità individuali, sull'integrazione fra le competenze della persona e l'utilizzo multidisciplinare della tecnologia, secondo schemi che individuano il "lavoro" come assolvimento di compiti specifici (*tasks*)⁽¹⁴⁾ e progetti che devono essere costantemente riprogrammati e reinventati al mutare delle esigenze indotte dai cambiamenti del mercato del lavoro⁽¹⁵⁾ (vedi pagina seguente).



Tali caratteristiche incidono in maniera significativa sulla qualità del rapporto di lavoro, sugli aspetti retributivi, contributivi, di sicurezza e salvaguardia dell'incolumità personale del lavoratore, delineando un quadro della minaccia costituito non solo da generiche violazioni delle norme sul lavoro ma da ben più ampi scenari indotti dalle nuove frontiere dell'economia.

Queste "nuove frontiere" rendono necessario un approccio sempre più strutturato alle attività di controllo e contrasto, da orientare verso lo sviluppo di capacità investigative più che verso competenze accertative e/o ispettive.

Nell'odierno scenario, tali capacità, costituiscono l'essenza del contrasto alle violazioni in materia di lavoro e, al tempo stesso, della tutela dei lavoratori contro ogni forma di sfruttamento, fra le più evidenti delle quali figura il cosiddetto caporalato in agricoltura ma che riguardano numerosi altri settori del "fare impresa".

(14) D. H. AUTOR, *The task approach to labor markets: an overview*, in *National Bureau of Economic Research NBER*, Working paper, n. 18711, Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138, U.S.A., 2013.

(15) J. SCHWARTZ, H. STOCKTON, D. WAGNER, B. WALSH, *The future of work: the augmented workforce. Global human capital trends*, Deloitte Insights, 2017.

Figure 5. The future of work: Old rules vs. new rules

| Old rules | New rules |
|---|---|
| Machines and artificial intelligence are taking over jobs (replacement) | Jobs and tasks are being redesigned to use more essential human skills, and are augmented by technology (augmentation) |
| Full-time employees are the main source of talent | A continuum of talent is available, including contractors, gig employees, crowds, and competitions |
| Workforce planning focuses on full-time workforce and skill requirements | The focus in workforce planning shifts to start with work and analyzing options across multiple workforces and technologies |
| Jobs are relatively static with fixed skill requirements | The half-life of skills continues to decrease rapidly, and work is being constantly reinvented |
| Jobs and career ladders are the foundation of work and the workforce | Projects, assignments, and tours of duty are building blocks for work; careers are portfolios of projects and experiences |
| Robotics and cognitive technologies are IT projects | Integrating people and technology is a multidisciplinary task |
| HR's job in automation is to focus on change management and workforce transition | HR has a strategic role to facilitate and orchestrate the redesign of jobs and train the augmented workforce |
| The fundamental elements of work are "jobs," with formally developed "job descriptions" | The fundamental elements of work are "tasks," which are aggregated into jobs and roles |

Deloitte University Press | dupress.deloitte.com

La centralità dei compiti di polizia giudiziaria è, peraltro, un aspetto che non si abbina esclusivamente al ruolo e alle competenze dell'Arma dei Carabinieri e, quindi, alle articolazioni del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro ma è un aspetto emerso sin dal XIX secolo, poiché già la legge 17 marzo 1898, n. 80, aveva previsto la necessità di avvalersi di funzionari con compiti di polizia giudiziaria per assicurare l'applicazione delle leggi in materia di lavoro.

La complessità dell'organizzazione del lavoro richiede, quindi, un approccio sistemico delle attività connesse che va ben oltre il tradizionale concetto di ispezione. In tale direzione occorre intervenire con un approccio nuovo, moderno, che anche nella forma vuole ribadire la necessità di tutelare prima che ispezionare. Da ciò, in simbiosi con l'impostazione generale attribuita al Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, l'Ispettorato nazionale alle cui dipendenze funzionali operano le articolazioni del Comando, ha ritenuto recentemente ri-denominare una delle sue Direzioni in Direzione centrale, tutela, sicurezza e vigilanza del lavoro, così definendo una nuova direttrice strategica delle finalità istituzionali dell'Agenzia.

Ciò, nella consapevolezza ormai acquisita che le attività di controllo demandate agli organi ispettivi e, con essi, alle articolazioni del Comando Carabinieri tutela del lavoro, necessitano di un salto di qualità che passa innanzitutto attraverso la capacità di pianificare e condurre indagini di polizia giudiziaria su scenari complessi come quelli costituiti da fenomenologie socio-economiche che delineano nuove forme del mercato del lavoro, le cui dinamiche stanno rivoluzionando i principi organizzativi del lavoro, non sempre a vantaggio del lavoratore.

3. Gig economy e forme di tutela

Particolare rilevanza assumono le nuove forme di lavoro, che stanno sempre più alimentando il dibattito sulle garanzie offerte a chi svolge un lavoro subordinato, indotto, più recentemente, dalla quarta rivoluzione industriale⁽¹⁶⁾ (Industria 4.0⁽¹⁷⁾), come definita dalla dottrina, che sta rapidamente trasformando, con il progresso tecnologico, il mondo del lavoro⁽¹⁸⁾.

Sono così nate le piattaforme virtuali, individuate come nuovi datori di lavoro, tra gli altri, dei *riders*, lavoratori addetti alle consegne a domicilio di cibi confezionati da esercizi pubblici.

Si tratta di nuove modalità che, se da un lato individuano un nuovo modello tipico ed essenziale di organizzazione dell'impresa contemporanea⁽¹⁹⁾,



dall'altro rendono necessaria l'adozione di una serie di iniziative di tutela tese ad evitare ulteriori forme di precarizzazione e, soprattutto, di sfruttamento.

(16) K. SCHWAB, *La quarta rivoluzione industriale*, ed. F. Angeli, Roma, 2019.

(17) Si veda: https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Piano_Industria_40.pdf; A. MAGONE, T. MAZALI, *Industria 4.0. Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e Ass. Milano, 2016.

(18) *World economic fund, Global Challenge Insight Report: The future of jobs. Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution*, Gennaio 2016, in http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf.

(19) U. CARABELLI, *presentazione del Convegno "Il Lavoro nelle piattaforme digitali: nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela"*, tenutosi in Roma il 20 ottobre 2017, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno 2/2017, pag.12.

Nel caso in esame, l'organizzazione del lavoro è tale da non consentire un'agevole quanto chiara identificazione dei ruoli tradizionali di datore e prestatore d'opera, cui si abbinano i meccanismi di tutela. Sebbene il neoliberismo di mercato tenda a ricercare e definire forme di contratto paritetico fra datore e prestatore, le grandi imprese tendono comunque a mantenere una posizione che il diritto del lavoro cerca di disciplinare. Secondo la dottrina, questa tensione in seno al capitalismo contemporaneo può essere allentata sospingendo i diritti dei lavoratori fuori dall'impresa e la forma più estrema di questo spostamento è la ridefinizione dei lavoratori come “non dipendenti”: *la gig*⁽²⁰⁾. Per tali motivi, parte della dottrina tende a escludere che si possa salutare l'Industria 4.0 come una stagione di crescita dell'autonomia del lavoro e dei lavoratori⁽²¹⁾.

In tale quadro hanno preso corpo nuove forme di lavoro che, negli ultimi venti anni, hanno trovato un riconoscimento normativo con il cosiddetto contratto di lavoro a progetto, dapprima definito dalla cosiddetta riforma Biagi, con il D.Lgs. 276/2003, che ha disciplinato in maniera organica le collaborazioni coordinate e continuative, meglio note come co.co.co., le collaborazioni occasionali (mini co.co.co.), poi modificata dalla riforma Fornero (legge 92/2012) e quindi dal D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81, che, all'art. 7, ha esplicitamente previsto che il lavoratore a tempo parziale ha i medesimi diritti di un lavoratore a tempo pieno. Il decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito in legge 2 novembre 2019, n. 128, ha poi modificato parte del D.Lgs. 81/2015 introducendo, al Capo V *bis*, la Tutela del lavoro tramite piattaforme digitali, al fine di promuovere un'occupazione sicura e dignitosa e nella prospettiva di accrescere e riordinare i livelli di tutela per i prestatori occupati con rapporti di lavoro non subordinato come recita testualmente l'art. 47-*bis* del novellato D.Lgs. 81/2015. Quest'ultima norma ha formalizzato la definizione giuridica di piattaforma digitale, intesa come programmi e procedure informatiche delle imprese che, indipendentemente dal luogo di stabilimento, organizzano le attività di consegna di beni, fissandone il compenso e determinando le modalità di esecuzione della prestazione⁽²²⁾.

Di particolare rilievo la previsione di una copertura assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, con la quale è stata colmata una delle principali lacune in tema di tutela dei lavoratori di questo particolare ambito⁽²³⁾.

(20) C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig*, cit., pag. 47.

(21) A. SALENTO, *Industria 4.0 ed economia delle piattaforme: spazi di azione e spazi di decisione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno 2/2017, pag. 39.

(22) Cfr.: Art. 47-*bis*, D.Lgs. 81/2015, comma 2.

(23) M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, ed. Cedam, Padova, 2020, pag. 202.

Il provvedimento *de quo* prevede altresì il Divieto di discriminazione, riconoscendo ai lavoratori in argomento l'applicazione della disciplina antidiscriminatoria e quella a tutela della libertà e dignità del lavoratore previste per i lavoratori subordinati, ivi compreso l'accesso alla piattaforma⁽²⁴⁾.

Quello delle piattaforme virtuali, espressamente riconosciute dall'attuale quadro normativo, è uno degli aspetti centrali per l'elaborazione delle future strategie e modalità di tutela in ambito giuslavoristico. I *riders*, in particolare, (lavoratori che svolgono attività lavorative ricevendo telematicamente attraverso un *applicazione*, scaricabile su uno *smartphone*, gli ordini di consegna dei cibi o di altre tipologie di merci) ne sono l'espressione più evidente e nota



alle cronache anche per gli ampi e accesi dibattiti, non solo giuridici, che stanno contrassegnando la loro affermazione sul mercato del lavoro. Si tratta di procedure assolutamente innovative che, tuttavia, mentre lasciano libero il lavoratore di aderire o meno alle esigenze della piattaforma-datatore, fanno venir meno una serie di garanzie legate al rapporto subordinato di lavoro che, proprio in ragione della suddetta libertà di adesione da parte del lavoratore, si vorrebbe far ricadere nell'alveo del lavoro autonomo.

La qualificazione del rapporto di lavoro indotto dalla cosiddetta *gig economy* o anche detta *on demand economy*⁽²⁵⁾, caratterizzate da un sempre crescente numero e tipologia di lavori saltuari e, in quanto tali, poco protetti, è attualmente un ambito molto controverso⁽²⁶⁾.

L'organizzazione delle relative attività è stata recentemente oggetto di uno specifico provvedimento normativo, l'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015, come novellato dalla legge 2 novembre 2019, n. 101, secondo il quale si applica la disciplina

(24) Cfr.: art. 47-*quinquies*, D.Lgs. 81/2015, comma 1.

(25) V. DE STEFANO, *The rise of "Just in time workforce": on demand work, crowd work and labour protection in the "gig economy"*, in *Comparative Labour Law & policy journal*, n. 37, 2015, pagg. 471 e ss.

(26) P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*, in *Riv. Italiana di diritto del lavoro*, II/2018.

del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità sono organizzate dal committente [...], anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali.

Sulla base di tali criteri, la Suprema Corte con la sentenza del 24 gennaio 2020⁽²⁷⁾, ha ulteriormente chiarito che quando l'etero-organizzazione, accompagnata dalla personalità e dalla continuità della prestazione, è marcata al punto da rendere il collaboratore comparabile ad un lavoratore dipendente, si impone una protezione equivalente e quindi, il rimedio dell'applicazione integrale della disciplina del lavoro subordinato⁽²⁸⁾.

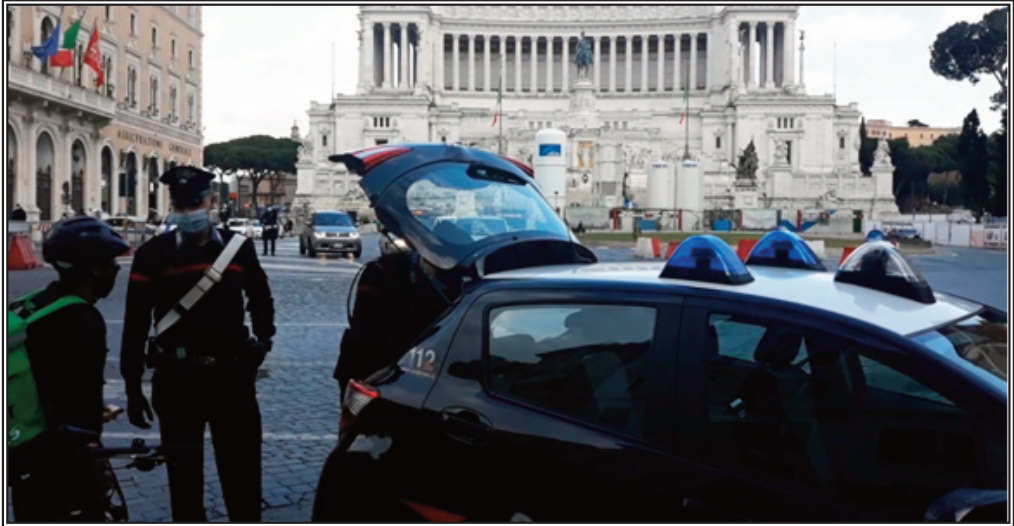
Sull'interpretazione delle etero-direzione ed etero-organizzazione, la dottrina ha profuso un intenso dibattito intravedendo l'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015 (cosiddetto *Jobs Act* con il quale sono state sostanzialmente eliminate fattispecie intermedie fra lavoro autonomo e lavoro subordinato) come norma di sostanziale incidenza definitoria sulla nozione di lavoro subordinato di cui all'art. 2094 c.c.⁽²⁹⁾ così avviando un percorso chiarificatore concluso proprio con la legge 128/2019, che ha confermato la natura "estensiva" del citato articolo 2. Tale interpretazione ha trovato ulteriore conferma nella Sentenza del gennaio 2020, nella parte in cui ha precisato che il legislatore, onde scoraggiare l'abuso di schermi contrattuali che a ciò si potrebbero prestare, ha selezionato taluni elementi ritenuti sintomatici e idonei a svelare possibili fenomeni elusivi delle tutele previste per i lavoratori.

In ogni caso ha, poi, stabilito che quando l'etero-organizzazione, accompagnata dalla personalità e dalla continuità della prestazione, è marcata al punto da rendere il collaboratore comparabile ad un lavoratore dipendente, si impone una protezione equivalente e, quindi, il rimedio dell'applicazione integrale della disciplina del lavoro subordinato.

(27) Cassazione civile, Sent. Sez. L, n. 1663, 24 gennaio 2020, Pres. V. Di Cerbo, punto 24: "Il legislatore, d'un canto consapevole della complessità e varietà delle nuove forme di lavoro e della difficoltà di ricondurle ad unità tipologica, e, d'altro canto, conscio degli esiti talvolta incerti e variabili delle controversie qualificatorie ai sensi dell'art. 2094 cod. civ., si è limitato a valorizzare taluni indici fattuali ritenuti significativi (personalità, continuità, etero-organizzazione) e sufficienti a giustificare l'applicazione della disciplina dettata per il rapporto di lavoro subordinato, esonerando da ogni ulteriore indagine il giudice che ravvisi la concorrenza di tali elementi nella fattispecie concreta e senza che questi possa trarre, nell'apprezzamento di essi, un diverso convincimento nel giudizio qualificatorio di sintesi.

(28) Ivi, punto 26.

(29) S. GIUBBONI, *Le nuove frontiere del diritto del lavoro nella recente legislazione protettiva*, in *Variazioni su temi di Diritto del Lavoro*, Fascicolo 1/2020, pag. 247.



Sulla base di tale ormai consolidata giurisprudenza, il Tribunale ordinario di Bologna, con ordinanza NRG 2949/2019 del 31 dicembre 2020, nel decidere sul ricorso proposto da alcune sigle sindacali contro la società *Deliveroo* Italia s.r.l. ritenuta responsabile, tra l'altro, di condotta e prassi aziendale discriminatoria, ha preliminarmente ribadito che non pare oggi potersi dubitare della necessità di estendere anche a tali lavoratori, a prescindere dal *nomen iuris* attribuito dalle parti al contratto di lavoro, l'intera disciplina della subordinazione⁽³⁰⁾.

Più in dettaglio, il Tribunale ha affermato che sono emersi elementi sufficienti a far presumere [...] la discriminatorietà del sistema di accesso alle fasce di prenotazione delle sessioni di lavoro adottato da *Deliveroo*⁽³¹⁾ in quanto la mancata partecipazione alla sessione prenotata o di cancellazione tardiva della stessa [dalla piattaforma virtuale, attraverso un *log-in* con modalità espressamente previste da contratto preliminare siglato dal *rider* con il quale dichiara di accettare le condizioni di lavoro indicate dalla società, n.d.r.] per le altre cause legittime ipotizzate in ricorso (malattia, *handicap*, esigenze legate alla cura dei figli minori ecc.): in tutti questi casi il *rider* vede penalizzate le sue statistiche [di affidabilità, ovvero disponibilità, presupposto per un maggior numero di attivazioni e, conseguentemente, retribuzione, n.d.r.] indipendentemente dalla giustificazione della sua condotta, atteso che la piattaforma non conosce e non vuole conoscere i motivi per cui il *rider* cancella o non partecipa ad una sessione prenotata e non cancellata⁽³²⁾.

(30) Cfr.: Ordinanza del Tribunale di Bologna, cit., pag. 7.

(31) Ivi, pag. 13.

(32) Ivi, pag. 19. In tema di salute e tutela dalle malattie, si veda P. TULLINI, *Salute nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, Sez. Comm., ed. UTET, Torino, 1996.

La sussistenza della discriminazione nell'esercizio di tale attività lavorativa è, pertanto, provata dal trattamento riservato dalla piattaforma ai lavoratori che sono trattati allo stesso modo senza distinguere chi non partecipa alla sessione prenotata per futili motivi e chi non partecipa perché sta scioperando (o perché è malato, è portatore di *handicap* o assiste un soggetto portatore di *handicap* o un minore malato ecc.). Sotto il profilo giudiziario la questione è stata recentemente affrontata anche dal Tribunale di Palermo-Sezione lavoro, su istanza di un *rider* contro una delle società di *food delivery* per le quali aveva lavorato, al fine di accertare e dichiarare la natura subordinata o, in subordine, etero-organizzata ex art. 2 del D.Lgs. 81/2015, del rapporto di lavoro, ovvero dei rapporti di lavoro intercorsi, tra il ricorrente e la società convenuta⁽³³⁾.

Il Tribunale, nell'evidenziare che la giurisprudenza internazionale e quella della Corte di giustizia si sono orientate nel senso di ritenere che il principale oggetto e scopo delle medesime consiste in attività di impresa di trasporto di persone o di consegna a domicilio di cibo e bevande⁽³⁴⁾ ha precisato che il *rider*, ed in particolare il ricorrente, sia in realtà sottoposto al potere disciplinare del datore di lavoro, oltre che al suo potere organizzativo e direttivo in relazione all'acennata serie ordinata di attività che egli è tenuto a svolgere sulla piattaforma per riuscire a svolgere l'attività lavorativa. In conclusione, ha stabilito che tra le parti intercorre un rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato disponendo, per tali motivi, la reintegrazione del lavoratore nel proprio posto di lavoro, oltre che al pagamento di un'indennità risarcitoria⁽³⁵⁾.

Sul tema è intervenuto recentemente anche l'Ispettorato nazionale del lavoro, fornendo istruzioni agli Ispettorati interregionali del lavoro e agli organi deputati alle attività di vigilanza. La direttiva individua tre fondamentali requisiti per l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato:

- > *personalità*, riferendosi ad un rapporto di lavoro svolto in maniera esclusivamente - come puntualizzato dalla legge 128/2019 - dal lavoratore interessato;
- > *continuità*, ovvero che deve ripetersi in un determinato ed apprezzabile arco temporale e etero-organizzazione, sussistente allorquando l'attività del collaboratore è pienamente integrata nell'attività produttiva e/o commerciale del committente e ciò risulti indispensabile per rendere la prestazione lavorativa⁽³⁶⁾.

(33) Cfr.: Tribunale di Palermo, sentenza nella causa civile iscritta al n.7283/2020 R.G.L. del 20 novembre 2020, pubblicata il 24 novembre successivo, pag. 16.

(34) Ivi, pag. 22. Sul punto si veda la Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea (Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 20 dicembre 2017, C-434/15) nonché Corte d'appello di Parigi (*Court d'Appel de Paris*, 10 gennaio 2019, n. 18/08357).

(35) Ivi, pag. 45-48.

(36) Ispettorato nazionale del lavoro, art. 2 e art. 47-*bis* e seguenti, D.Lgs. 81/2015. Collaborazioni

Più in dettaglio, la direttiva individua due categorie di *riders*, autonomi e etero-organizzati per i quali si dovrà tener conto del particolare atteggiarsi della sequenza negoziale nei casi considerati, a partire dalla fase di accesso alla piattaforma, passando per quelle esecutive, per finire all'identificazione di condotte ascrivibili al recesso, tenendo in particolar modo conto dei profili concernenti la durata del rapporto, la disponibilità alla prestazione [...] e il numero di prestazioni effettivamente svolte in un arco temporale significativo⁽³⁷⁾.

L'organo di vigilanza - nel constatare che le modalità organizzative delle attività in argomento individuano sistemi che contrastano con la normativa del 2019, poiché impediscono quella libertà di scelta che il legislatore ha assegnato ai ciclofattorini - precisa che, laddove si accerti che le prestazioni non siano caratterizzate dagli elementi di cui al comma 1 dell'art. 2 del D.Lgs. n. 81/2015, si applicano le nuove disposizioni che introducono norme minime di tutela inderogabili in alcuni casi e derogabili in altri attraverso la contrattazione collettiva. Secondo la direttiva, infine, può estendersi la disciplina di cui agli artt. 47-*bis* e ss. del D.Lgs. n. 81/2015 in materia di salute e sicurezza dei lavoratori ai sensi del quale il committente che utilizzi la piattaforma anche digitale è tenuto "nei confronti dei lavoratori di cui al comma 1, a propria cura e spese, al rispetto del D.Lgs. n. 81/2008" (art. 47-*septies*, comma 3), nonché al rispetto di quanto previsto dall'art. 71 del predetto TU recante gli "obblighi del datore di lavoro", anche in relazione alla fornitura delle attrezzature⁽³⁸⁾. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è anch'esso intervenuto in materia, ribadendo che è l'art. 47-*bis* l'ipotesi attrattiva prevalente di disciplina dell'attività dei *riders*⁽³⁹⁾, evidenziando che anche la Commissione dell'Unione europea ha nei propri piani di lavoro per il 2021 un'iniziativa per "*improving the working conditions of platform workers*".

Tali valutazioni, evidenziano in tutta la loro gravità le possibili conseguenze di un rapporto di lavoro basato, fundamentalmente, sull'interrelazione dei lavoratori con una piattaforma virtuale che, contrariamente alle norme in vigore, prevede la geo-localizzazione del lavoratore attraverso l'accesso alla piattaforma, quale presupposto per l'affidamento di uno specifico incarico di consegna.

organizzate dal committente e tutele del lavoro tramite piattaforme, Circolare n. 7 del 30 ottobre 2020, pag. 4.

(37) Ivi, pag. 10.

(38) Ivi, pag. 12.

(39) Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio legislativo, Circolare in tema di tutele del lavoro dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali ai sensi degli articoli 2 e 47-*bis* e seguenti del decreto legislativo n. 81/2015, Circolare n. 17 del 19 novembre 2020, pag. 2.

Tale circostanza, per quanto nota preliminarmente al *rider* e da questi accettata, pone seri interrogativi sull'effettiva tutela dei diritti oggettivi dei lavoratori impiegati con tali modalità in settori anche diversi da quelli della consegna a domicilio del cibo. In definitiva, l'innovazione dei processi porta con sé anche nuovi rischi nell'attività lavorativa, quindi, trasforma anche il concetto di sicurezza sul lavoro. Occorrerà, pertanto, osservare con attenzione questo specifico ambito, accompagnandone l'evoluzione con un'azione legislativa in grado di garantire la sicurezza dei lavoratori, tenendo conto anche dei cambiamenti dinamici e continui di *start up* innovative e grandi aziende, riguardo ai loro processi produttivi e al loro modo di commercializzare beni e servizi⁽⁴⁰⁾.

Il contesto sin qui delineato definisce, secondo alcuni osservatori, la menzogna che sta a cuore della *gig economy*, le “aziende-piattaforma”, che raccontano ai loro lavoratori che sono imprenditori autonomi mentre, in realtà, sono rotelle subordinate e pesantemente monitorate di una grande macchina per generare profitti⁽⁴¹⁾. Questo, uno dei motivi per cui la Commissione europea ha definito recentemente il lavoro dei *riders* e, più in generale, dei lavoratori su piattaforma, *a high risk of having unclear employment status*⁽⁴²⁾.

Sulla base di tali considerazioni, una delle più conosciute piattaforme virtuali nel mercato del *food delivery* ha recentemente deciso di stabilizzare i propri *riders* con un inquadramento lavorativo che consentirà di avere tutti i vantaggi e le tutele tipiche dei lavoratori dipendenti e condizioni di assunzione eque⁽⁴³⁾.

Dietro la realtà virtuale gestita attraverso il *web* e le relative piattaforme esiste un mondo reale fatto di lavoratori che accettano incondizionatamente le richieste dell'azienda, tuttavia non ha verso di loro alcuna responsabilità. Si tratta di una realtà asimmetrica che, per quanto tipica del diritto del lavoro, va assumendo connotati amplificati nel settore agricolo poiché caratterizzato da una forte domanda di manodopera a fronte di un'offerta proveniente da soggetti non in grado di scegliere il tipo di ingaggio, mentre il datore-piattaforma orienterà la sua scelta solo su chi garantirà tempi e quantità utili - nella migliore delle ipotesi - oppure imponendo condizioni incluse fra gli indici di sfruttamento previsti dalla nuova formulazione dell'art. 603-*bis* c.p.

(40) Cfr.: <http://www.lavoroche cambia.lavoro.gov.it/documenti/Documents/Il-lavoro-che-cambia-MIN-LAV.pdf>.

(41) C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig*, cit., pag. 165.

(42) *European Commission, The changing nature of work and skills in the digital age, Joint Research Center, Publications Office of the EU*, 2019, pag. 7.

(43) S. RICCIO, *I primi rider con il contratto dipendente. I sindacati: Da marzo 3.000 assunzioni*, in *La Stampa*, ed. del 5 febbraio 2021, pag. 20.

In tal modo concretizzano forme di caporalato ben più sofisticate di quelle che ci consegnano le cronache: fatte di furgoni, *bidon-ville*, precarie condizioni igienico-sanitarie oltre a delineare scenari stigmatizzati recentemente dalla Suprema Corte la quale, nel definire il concetto di stato di necessità, ha precisato che tale condizione non si identifica nel bisogno di lavorare, ma presuppone uno stato di necessità tendenzialmente irreversibile che, pur annientando in modo assoluto qualsiasi libertà di scelta, comporta un impellente assillo, tale da compromettere fortemente la libertà contrattuale della persona⁽⁴⁴⁾.

4. Il lavoro in agricoltura: minacce e forme di tutela

Il mondo agricolo è particolarmente permeabile a tali manifestazioni. Ma ciò che più caratterizza questo fenomeno è la complessità di un sistema che va ben oltre la figura del semplice caporale inteso come soggetto operante singolarmente per il proprio esclusivo interesse personale. L'individuazione di persone giuridiche capaci di acquisire "di fatto" terreni a discapito dei piccoli proprietari locali, i quali non riescono a restituire le somme di denaro ricevute anticipatamente per la preparazione dei suoli, è chiara evidenza di un livello molto più qualificato di criminalità verso cui occorre un'attenzione innanzitutto investigativa, perché da tali patologie nascono criticità sulle quali ogni intervento amministrativo non è, di per sé, sufficiente ad arginare il fenomeno.

Se si considera che oggi, in particolare, l'agricoltura è tornata a svolgere la sua essenziale funzione di consegnare dalla terra la maggior quantità e la migliore qualità dei prodotti necessari alla vita⁽⁴⁵⁾, occorre concentrare proprio sul collocamento al lavoro nel settore agricolo una particolare attenzione investigativa.



(44) Cass. Pen., sent. n. 10795/2016.

(45) S. MASINI, *Agricoltura: infrastruttura strategica per la sicurezza*, in AA.VV., *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza*, ed. Donzelli, Roma, 2020, pag. 141.



Dalla tenuta del sistema di produzione agricola, in particolare, dipendono le filiere alimentari e quindi la capacità di garantire alla popolazione l'effettiva sopravvivenza.

Una contrazione di tali capacità comporterebbe non solo problemi di approvvigionamento alimentare ma soprattutto problemi di

ordine pubblico, scatenando protagonismi e interessi illeciti da parte della criminalità che tenderebbe ad accaparrarsi il monopolio della distribuzione delle ridotte derrate a vantaggio di un aumento dei prezzi e, conseguentemente, del mercato nero.

L'agricoltura è notoriamente un settore basato su manodopera a basso costo e proprio per questo è uno dei comparti più colpiti dalla piaga del lavoro nero e dello sfruttamento. Il condizionamento del mercato agricolo va affrontato tenendo conto delle criticità indotte dalla filiera produttiva, a partire dal piccolo agricoltore, sino all'industria della trasformazione e alla Grande distribuzione organizzata (GDO).

L'intero comparto agricolo italiano, non solo nel Meridione, ha subito la progressiva espansione di poche grandi aziende di trasformazione e distribuzione, che hanno via via inglobato i marchi più piccoli e consolidato il loro potere di mercato. In questo contesto, per molti produttori agricoli locali il taglio dei costi di produzione è coinciso con il ricorso a manodopera a basso costo, alimentando situazioni di sfruttamento soprattutto tra le fasce di lavoratori più vulnerabili, fra cui gli stranieri hanno una particolare rilevanza, ma non esclusiva, come dimostra l'elevato numero di connazionali sottoposti a sfruttamento, identificati nel corso delle indagini condotte più recentemente.

Si tratta di un fenomeno che trae linfa vitale da quella frammentazione del sistema produttivo con un'elevata domanda di forza lavoro flessibile e per brevi periodi, nonché da criticità strutturali delle Organizzazioni dei produttori, che non sempre rappresentano e tutelano in modo adeguato gli interessi dei piccoli produttori.

Più in generale, il fenomeno è conseguenza del cosiddetto *dumping* sociale ovvero della concorrenza sleale basata sul minor costo sociale legato alla produzione di beni e servizi⁽⁴⁶⁾, principale causa dell'abbattimento dei livelli di tutela dei lavoratori, non solo del settore



agricolo. Un sistema stigmatizzato da parte della dottrina, secondo cui in un sistema capitalistico che fa della libera concorrenza il proprio principio fondamentale, dovrebbero essere impediti la concorrenza sleale, il *dumping*, per cui gli industriali vanno a produrre le automobili pagando gli operai trecento euro al mese in Serbia [...] Sono le grandi imprese che mettono in concorrenza gli Stati, soprattutto gli Stati più deboli, andando a investire dove massima è la possibilità di sfruttare il lavoro⁽⁴⁷⁾. Più in generale, si tratta quindi di riconoscere il disvalore della condotta del *dumping* oltre che sul piano economico-concorrenziale anche per gli effetti sulle offese dei diritti fondamentali del lavoro, della salute e dell'ambiente⁽⁴⁸⁾. Il prezzo finale di vendita dei prodotti rimane il problema dei problemi⁽⁴⁹⁾ in quanto comprime i margini di profitto dei produttori agricoli con conseguenze sul segmento del lavoro. È infatti l'abbattimento dei costi di produzione, quindi della manodopera, che provoca lo sfruttamento dei lavoratori. L'alto costo del lavoro, del resto, è sicuramente ascrivibile come prima causa del lavoro nero o irregolare in tutti i settori produttivi, non solo in quello agricolo [...] Tanto più l'azienda produttrice avrà a sua disposizione molti ettari da coltivare quanti più lavoratori necessiteranno per lo svolgimento delle attività agricole [...].

(46) Associazione nazionale fra lavoratori, mutilati e invalidi del lavoro (ANMIL Onlus), 3° Rapporto sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro - Anno 2019, Roma, settembre 2020, pag. 56.

(47) L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, ed. Il Mulino, Bologna, 2013, pag. 169.

(48) S. MASINI, *Made in Italy agroalimentare: atti di concorrenza sleale e modalità di tutela*, in *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*. Quaderno dei Corsi del 3-5 maggio 2017 e del 9-11 aprile 2018, Scuola superiore della magistratura e Fondazione osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, ed. Giuffrè Lefebvre, Milano, 2018, pag. 103.

(49) L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, in *Diritto Agroalimentare, Riv. Giur.*, n. 3/2020, pag. 646.

Questi lavoratori si tramutano in un enorme costo per il produttore che, schiacciato appunto da pratiche sleali [...] ricorre al lavoro nero per ottenere un margine di guadagno più alto⁽⁵⁰⁾.

Importanti processi penali hanno documentato come sodalizi di tipo mafioso abbiano non solo riconvertito in attività imprenditoriali o commerciali i proventi di attività illecite ma, soprattutto, abbiano condizionato il mercato del lavoro e della libera concorrenza imponendo imprese per l'esecuzione di lavori o nell'avviamento di attività commerciali e, con essi, determinate maestranze per controllarne l'esecuzione o per attestare fittiziamente la titolarità di un'occupazione per ottenere benefici amministrativi o giudiziari. Oppure, in maniera ancor più invasiva, sostituendosi alle agenzie legali o, addirittura, allo Stato nel garantire, ovviamente "in nero", una collocazione lavorativa, così alimentando quell'autorevolezza criminale che è conseguenza della capacità di indurre quella condizione di assoggettamento e di omertà - a loro volta garantite dalla capacità di intimidazione - che si accresce proprio svolgendo quelle funzioni sostitutive dello Stato, in un settore nevralgico per la stabilità non solo economica come lo è il collocamento nel mondo del lavoro.

Questo hanno documentato numerose indagini, agevolate dalla modifica dell'art. 603-*bis* del Codice Penale, introdotto dalla legge 199/2016, entrata in vigore il 4 novembre 2016 che, nel prevedere più elevate pene edittali, ha esteso le possibilità di ricerca della prova, consentendo l'utilizzo di mezzi particolarmente invasivi come le intercettazioni telefoniche, ambientali e telematiche. L'utilizzo di tali sistemi è fondamentale, non solo per definire gli esatti lineamenti del disegno criminoso ma anche e soprattutto, per documentarne in maniera non equivoca i contenuti e la gravità a fini processuali.

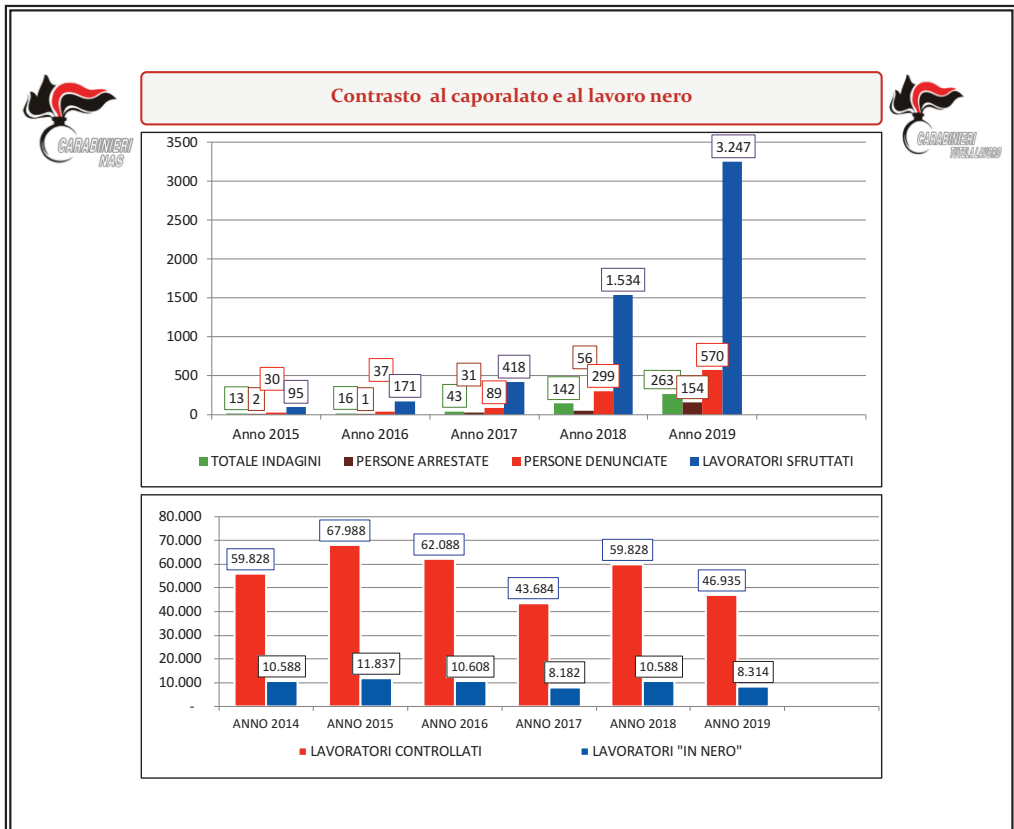
L'art. 603-*bis* c.p. definisce gli indici di sfruttamento ovvero le condizioni che devono sussistere per la configurazione del reato e delle relative aggravanti rendendo al tempo stesso necessarie - e possibili - tecniche di acquisizione probatoria sofisticate, utili a documentare non solo quello stato di necessità tendenzialmente irreversibile di cui si è detto, ma anche la condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie indicato dalla Suprema Corte⁽⁵¹⁾.

Malgrado non sia stata accolta, da una parte della dottrina, con molto entusiasmo poiché non offre soluzioni reali per fare in modo che il reato non

(50) Ivi, pagg. 649-650. In base all'ultima contrattazione nazionale del comparto dei lavoratori agricoli, il totale dei contributi a carico del datore di lavoro si attesta al 44,23% del salario minimo lordo.

(51) Cass. Pen., sent. n. 4267/2000.

si manifesti più⁽⁵²⁾ e, per tali motivi, l'intervento penale assume, in essa, prevalentemente sfumature repressivo-simboliche⁽⁵³⁾, la norma costituisce, a nostro avviso, un fondamentale strumento per lo svolgimento di efficaci attività investigative, come peraltro dimostra l'esponentiale incremento dell'attività operativa dell'Arma nello specifico settore del contrasto al caporalato, riportato, in dettaglio, nella tabella sottostante.



Sul tema l'Ispettorato nazionale del lavoro è intervenuto con specifiche Linee guida che, nell'evidenziare la necessità di uno stretto coordinamento con le competenti Procure e i Carabinieri del Comando per la tutela del lavoro⁽⁵⁴⁾,

(52) F. CICONTE, *Una legge importante ma non sufficiente*, in *Agricoltura senza caporalato*, di F. DI MARZIO, ed. Donzelli, Roma, 2017.

(53) L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, cit., pag. 646; si veda anche V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni industriali*, Fasc. 158/2018.

(54) Cfr.: Circolare n. 5/2019 della Direzione generale dell'Ispettorato nazionale del lavoro datata 28 febbraio 2019 ad oggetto: Art. 603-bis c.p. intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro-attività di vigilanza - Linee guida.

hanno previsto, in dettaglio la modulistica - con relativi questionari - da sottoporre ai lavoratori, di indubbio ausilio per la completezza della verbalizzazione, a cura degli operanti.

In tale scenario, si innesta il problema del contratto di lavoro in una logica multiculturale, che caratterizza particolarmente le filiere di produzione agricola anche alla luce del DL 19 maggio 2020, n. 34, ulteriormente disciplinato dal Decreto del Ministero dell'interno del 27 maggio 2020, con il quale è stata prevista, tra l'altro, la sanatoria delle posizioni lavorative irregolari⁽⁵⁵⁾.

Questi provvedimenti, intervenuti in un contesto in cui prevalgono logiche di concorrenza di mercato tendenti a ridurre i costi di produzione per consentire prezzi di rivendita più competitivi, rischiano di condizionare le procedure di collocamento al lavoro agricolo, qualora permangano situazioni di disagio indotte dalla non adeguatezza di ulteriori misure sociali parallele (trasporti, alloggi, mediazione culturale e linguistica ecc.). A tali carenze organizzative si sostituiscono strutturati sodalizi criminali, non necessariamente collegati o dipendenti da organizzazioni criminali autoctone operanti sul territorio, in grado di reclutare e gestire lavoratori anche dall'estero, soprattutto per le raccolte stagionali di prodotti agricoli attraverso intermediari operanti all'estero, in grado di garantire alloggio, sostegno economico e finanziario.

Uno scenario caratterizzato, sotto il profilo imprenditoriale, da complessi adempimenti amministrativi cui un titolare d'impresa deve provvedere allorché ha necessità di maestranze. Questi aspetti costituiscono motivo di riflessione sulla necessità di semplificare le procedure amministrative che spesso costringono imprenditori onesti a mettersi nelle mani di cooperative di non specchiata reputazione, interessate a garantirsi una percentuale di intermediazione assolutamente sproporzionata da trarre, in massima parte, dal lavoratore e in ulteriore misura dallo stesso committente⁽⁵⁶⁾.

Analoga rilevanza assume la necessità di introdurre norme che definiscano nuove fattispecie di reati agroalimentari, sui cui contenuti si è ampiamente

(55) Cfr.: art. 103, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 che prevede la possibilità per i datori di lavoro italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero per i datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, di presentare istanza per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, nonché comma 2, che prevede la possibilità per i cittadini stranieri con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, presenti nel territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020, senza essersene allontanati dalla medesima data, che hanno prestato attività lavorativa nei settori indicati dal comma 3 del medesimo articolo, antecedentemente al 31 ottobre 2019, di chiedere un permesso di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi.

(56) M. MARAZZA, *Il lavoro nel processo di raccolta di prodotti agricoli*, in *Agricoltura senza caporalato*, di F. DI MARZIO, ed. Donzelli, Roma, 2017 pag. 82.

espressa l'apposita Commissione, istituita presso il Ministero della giustizia e presieduta dal Dott. Giancarlo Caselli⁽⁵⁷⁾. In ragione della diretta connessione fra le alterazioni dei mercati indotte dall'abbattimento dei costi e le condizioni cui sono sottoposti i lavoratori delle imprese delle filiere produttive, interventi normativi *ad hoc* consentirebbero una più efficace tutela, agevolando la manovra investigativa delle forze di polizia. In tal modo si potrebbe ottimizzare l'azione di contrasto alle forme di manifestazione della criminalità, i cui interessi nel settore sono ampiamente documentati, per ristabilire nel mercato alimentare un sufficiente livello di ordine e garantire il libero e regolare svolgimento delle attività economiche⁽⁵⁸⁾, dalla cui stabilità dipende il mercato del lavoro. Tali strumenti repressivi potrebbero ben abbinarsi ad altri con finalità preventive come il cosiddetto indice di congruità, previsto per la certificazione etica dei prodotti agricoli, consistente nella combinazione di tre fattori fondamentali:

- > i contributi pagati ai braccianti impiegati nel campo durante la raccolta;
- > il numero di ettari coltivati e quello dei quintali prodotti⁽⁵⁹⁾.

Una serie di indicatori, la cui rispondenza garantirebbe le modalità esecutive della produzione agricola e, quindi, di impiego delle maestranze ad essa devolute, con l'obiettivo di rendere antieconomico lo sfruttamento.



5. Il modello operativo dell'Arma

Le esigenze di una nuova organizzazione del lavoro indotte dall'attuale crisi sanitaria, rendono necessario un attento esame delle modalità esecutive delle attività di prevenzione e contrasto agli illeciti in materia gius-lavoristica, di collocamento e sicurezza sul lavoro, nei servizi e nelle filiere di produzione essenziali, dal cui mantenimento dipende la tenuta dell'economia nazionale e, conseguentemente, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

(57) La Commissione ha prodotto uno schema di disegno di legge S. 2231 relativo a "Nuove norme in materia di reati agroalimentari". In merito, si veda S. MASINI, *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, ed. Cacucci, Bari, 2015; M. DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare, Riv. Giur.*, a cura della Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma, 2016.

(58) G. CASELLI, *Truffe alimentari, per fermarle servono nuove leggi*, in *La Stampa*, ed. del 12 novembre 2015.

(59) L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, cit., pag. 663.

In uno scenario che, da tempo, vede fra le priorità il lavoro e la tenuta del sistema economico, l'attuale crisi sanitaria ha aggiunto ulteriori criticità che rendono opportuno un adeguamento degli strumenti per il conseguimento delle finalità istituzionali. Tali esigenze si sommano alla necessità di garantire adeguata capacità di intervento durante e dopo l'emergenza sanitaria, tenendo conto delle conseguenze sul sistema produttivo e, quindi, sul lavoro. Per tale motivo è necessario attuare un modello operativo che, senza mortificare l'iniziativa imprenditoriale, sia capace di individuare gli illeciti connessi allo sfruttamento di lavoratori e imprese, facile preda di segmenti qualificati della criminalità, in maniera speculare a quanto già documentato da invasive forme di caporalato, oggi aggravate dall'interesse dichiarato della criminalità organizzata a intercettare i fondi statali a sostegno delle imprese reali e a reclutare manodopera a basso costo, con ricadute sulla situazione generale dell'ordine e sicurezza pubblica.

Il Comparto di specialità lavoro costituisce, pertanto, uno dei segmenti istituzionali verso i quali è opportuno investire ulteriormente, al fine di ottimizzarne le potenzialità, in un'ottica di integrazione con la componente territoriale, mantenendo ferme le competenze specialistiche attribuite dall'art. 2 del DL 19 agosto 2016, n. 177, e dal discendente decreto del Ministro dell'interno del 15 agosto 2017 sui comparti di specialità delle forze di polizia. In tale quadro il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro ha definito aggiornate linee di indirizzo basate su impegni investigativi sostenibili che, per tipologia e qualificazione, investono la struttura centrale, con un Reparto operativo, cui sono affidate responsabilità di polizia giudiziaria in ambito nazionale, integrati con Nuclei operativi istituiti presso i cinque Gruppi tutela lavoro di Milano, Venezia, Roma, Napoli e Palermo, da cui dipendono le 101 articolazioni periferiche provinciali, i Nuclei Carabinieri Ispettorato del lavoro (NIL). Più in dettaglio, è stata valorizzata la capacità di analisi dei fenomeni connessi all'illecito collocamento al lavoro, al fine di individuare indici di criticità meritevoli di approfondimenti investigativi per incidere sugli scenari indotti dalle nuove frontiere dell'economia.

L'emergenza sanitaria ha oltremodo accelerato questo processo di adeguamento delle attività affidate agli organi preposti, individuati dalla legge 149/2015, di cui si è parlato nel paragrafo 1. Le rinnovate opportunità e competenze attribuite dal più recente quadro normativo hanno così consentito di orientare l'operato del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro e delle sue articolazioni periferiche verso una moderna e aderente azione di vigilanza e contrasto a quelle iniziative illecite che, in varie forme, violando principi costituzionali, mortificano la dignità umana.



Con il suo riconfigurato ordinamento, il Comando è oggi in grado di garantire capacità d'intervento sistemico integrata dalle ulteriori, specifiche competenze degli altri comparti di specialità dell'Arma, nonché dell'Organizzazione territoriale, capitalizzandone e sfruttandone la peculiare capillarità sul territorio. Tale rimodulazione è frutto dell'esperienza acquisita nel contrasto a nuove forme di manifestazione della minaccia, costituita non più da mere violazioni delle norme sul lavoro, bensì da più ampi scenari di cui si è detto, per cui anche il diritto del lavoro ha profondamente mutato i suoi connotati⁽⁶⁰⁾.

L'esperienza ad oggi maturata nelle attività di prevenzione e contrasto, conferma l'esistenza di forme strutturate di condizionamento del mercato del lavoro, indotte dalla parcellizzazione delle attività lavorative, con filiere di produzione disaggregate, difficili da monitorare e ha reso necessario un nuovo modello operativo basato fondamentalmente sulla capacità di incidere sulla complessità delle violazioni e dei reati del sistema lavoro. Tali capacità, di natura essenzialmente investigativa, si alimentano attraverso le competenze che l'unità specializzata deve essere in grado di esprimere, innanzitutto investendo in una formazione specialistica in grado di costituire un serbatoio di professionalità cui attingere, per offrire alle altre componenti dell'Arma e, quindi, all'intero panorama istituzionale, un supporto qualificato di settore su tutto il territorio nazionale, tale da orientare e sostenere gli sforzi investigativi dei reparti dell'Arma su particolari forme di manifestazione dei reati connessi al collocamento e allo sfruttamento sul lavoro.

(60) S. GIUBBONI, *Le nuove frontiere del diritto del lavoro nella recente legislazione protettiva*, cit., pag. 244.

In tale quadro, capitalizzando le risorse tipiche dell'Istituzione, ovvero le Stazioni Carabinieri, capillari sul territorio e, in quanto tali, sensori delle più evidenti forme di sfruttamento, insieme alle unità investigative territoriali e speciali nei settori della salute e dell'ambiente, in particolare, è possibile realizzare un modello operativo unico nel suo genere, incardinato su principi espressamente sanciti dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, in grado di assicurare la tutela di un rilevante settore sociale. In tal senso si è peraltro orientata l'Autorità di Governo, con l'art. 13 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2020, che ha posto a disposizione dei Prefetti anche le articolazioni del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, per l'attuazione delle misure di vigilanza in materia di salute e sicurezza dei lavoratori.

6. L'efficacia del “modello operativo”: esperienze operative e investigative

I risultati di tale integrazione, realizzata attraverso il modello operativo in argomento, sono meglio indicati nella tabella sotto riportata, cui vanno aggiunte le 10.859 aziende controllate con criteri selettivi ovvero sulla base di verifiche informative preliminari che hanno consentito di individuare, attraverso indicatori di rischio tali da rendere opportuna una verifica sul posto ovvero di escludere dai controlli imprese virtuose, al fine di non danneggiare il ciclo produttivo, soprattutto di quelle imprese ritenute essenziali.

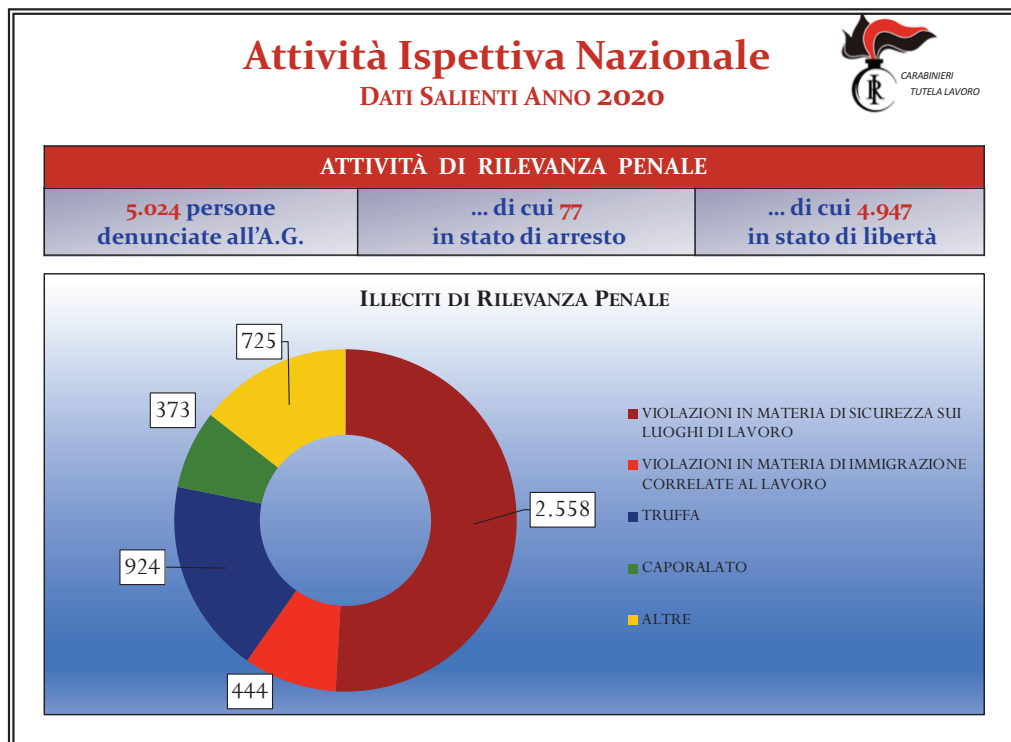
Durante tali controlli, la maggior parte dei quali svolti unitamente ad altri reparti dell'Arma e alle articolazioni dell'Ispettorato nazionale del lavoro, sono state verificate le posizioni di circa ottantamila lavoratori degli oltre duecentomila dipendenti dalle imprese controllate. Per violazioni alle norme sul lavoro con particolare riferimento alla salute e sicurezza dei lavoratori, sono state oltre 1.500 le denunce all'Autorità giudiziaria. Particolare attenzione è stata dedicata alla pianificazione delle attività in argomento, fase essenziale poiché l'individuazione delle situazioni di rischio concretamente esistenti è conseguenza di un'attività informativa preliminare che solo un organo con spiccate capacità di polizia giudiziaria, peraltro capillare sul territorio attraverso le oltre cinquemila Stazioni Carabinieri, che integrano il dispositivo di prevenzione e contrasto anche ai reati e alle violazioni in materia di lavoro, è in grado di realizzare. Un tale dispositivo ha consentito e consente di non disperdere l'attività di verifica e di evitare inutili condizionamenti ad aziende e imprese con controlli indiscriminati privilegiando, in sintesi, la ricerca e individuazione delle violazioni potenziali, non l'alimentazione di un'inutile, quanto pregiudizievole statistica dei controlli.

Va considerato, ad esempio, che la domanda di prestiti da parte delle imprese è aumentata del ventisei per cento nel solo primo trimestre del 2020 e banche come Intesa San Paolo hanno ricevuto oltre centottantamila richieste di sospensione delle esposizioni⁽⁶¹⁾.

| Attività Ispettiva Nazionale | | |
|--|---|---|
| DATI SALIENTI ANNO 2020 | | |
| AZIENDE CONTROLLATE N. 13.445 | | |
| POSIZIONI LAVORATIVE ESAMINATE | | |
| 39.052 lavoratori controllati | ... di cui 4.726 "in nero" | ... di cui 4.075 irregolari |
| OCCUPAZIONE CITTADINI EXTRA UE | | |
| 7.694 lavoratori controllati | ... di cui 1.549 "in nero" (339 clandestini) | ... di cui 1.201 irregolari |
| SANZIONI AMMINISTRATIVE E AMMENDE | | |
| Elevate sanzioni amministrative per € 7.962.931 | Comminate ammende per € 3.149.252 | |
| ATTIVITÀ DI RILEVANZA PENALE | | |
| 5.024 persone denunciate all'A.G. | ... di cui 77 in stato di arresto | ... di cui 4.947 in stato di libertà |

L'efficacia del dispositivo ha indotto il legislatore a prevedere l'avvalimento del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali perpetuando, con l'art. 100 del DL 19 maggio 2020, n. 34, convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77, (cosiddetto *decreto rilancio*), un modulo ordinativo già positivamente sperimentato con analoghe unità specializzate dell'Arma come i NAS, i NOE, i Nuclei TPC, tenuto conto dell'attuale, particolare situazione. Una norma che, alla luce dei positivi effetti sinora prodotti, è auspicabile che diventi strutturale, al fine di rendere strutturali modalità e procedure la cui efficacia è stata, peraltro, ribadita in sedi tecniche qualificate e ritenuta essenziale per ridurre quanto più è possibile il livello dei contagi sui luoghi di lavoro, per garantire la continuità dei cicli di produzione e, quindi, l'alimentazione dei beni essenziali per l'intera comunità nazionale.

(61) N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese fra emergenza e rilancio nella sostenibilità*, in *Il Diritto e l'eccezione*, AA.VV., ed. Donzelli, Roma, 2020, pag. 88.



Anche in settori “tradizionali” come l’agricoltura, l’edilizia, i trasporti, la logistica, sono state rilevate distorsioni strutturali delle filiere di produzione in capo non più ad una sola impresa ma ad una serie di piccole e medie realtà economiche spesso collegate fra loro (sistema delle scatole cinesi) la cui individuazione, dal punto di vista investigativo, è comprensibilmente più articolata e complessa.

Questa disaggregazione delle filiere di produzione rende il sistema permeabile alle infiltrazioni criminali e spesso - si pensi agli appalti edili o al commercio ortofrutticolo su larga scala -, anche di tipo mafioso. Il reclutamento illecito di lavoratori, se da un lato attesta la capacità della criminalità organizzata di sostituirsi allo Stato e, con ciò, di affermare la propria autorevolezza, dall’altro è anche volano di gravi condizionamenti economico-finanziari ai danni dello Stato.

Le indagini hanno documentato gravissime truffe ai danni dell’INPS, realizzate attraverso false dichiarazioni relative a falsi lavoratori presso imprese compiacenti che ne dichiaravano l’assunzione, così consentendo agli interessati di beneficiare dei contributi statali previsti in caso di sopravvenuta disoccupazione, cassa integrazione o di altri ammortizzatori sociali.

Meccanismi illeciti che sono normalmente alimentati asservendo qualificati soggetti operanti nel settore, in grado di provvedere agli adempimenti necessari per poter far risultare formalmente esistenti le posizioni lavorative e far ottenere così i necessari successivi contributi per la disoccupazione ed altre indennità. Un sistema illecito in grado di provocare danni incommensurabili se non aggredito da strutture investigative in grado di leggerne e interpretarne i complessi lineamenti che riguardano non solo la frode ai danni dell'INPS ma anche la regolarizzazione sul territorio di immigrati.

Il problema dell'immigrazione è strettamente collegato a quello del collocamento illecito nel mondo del lavoro in quanto è proprio dai canali dell'immigrazione che, spesso, le organizzazioni criminali alimentano il mercato delle braccia a favore di imprenditori agricoli non sempre inconsapevoli. Sovente, sono proprio gli imprenditori a eludere i controlli e le eventuali sanzioni a seguito delle attività ispettive degli enti preposti, collaborando con gli stessi caporali o, addirittura, assumendoli per provvedere alla manodopera di cui ha necessità l'impresa.

I lavoratori, in tali casi, sono "assunti" in nero o con contratti fittizi e comunque a tempo determinato, evitando i versamenti contributivi e assicurativi, al fine di consentire la percezione indebita delle indennità di sostegno del reddito e il permesso di soggiorno sul territorio dello Stato.

Si tratta di ambiti recentemente disciplinati dal decreto flussi 2020⁽⁶²⁾ con il quale è stato previsto l'ingresso di immigrati per ragioni di lavoro, stagionale e non, nel territorio dello Stato attraverso quote prestabilite da impiegare in vari settori imprenditoriali.

Le conseguenze del provvedimento, di indubbio valore sotto il profilo sociale, vanno tuttavia considerate sotto il profilo economico e di mercato nonché sulla base degli esiti delle indagini svolte, soprattutto nel settore agricolo ove sono state accertate gravi violazioni delle norme sul collocamento, da parte di imprenditori e intermediari che, nella necessità di contenere i costi al fine di rendere più competitivi sul mercato determinati tipi di prodotti agricoli, non hanno esitato a sfruttare i lavoratori diminuendone la retribuzione o, nella migliore delle ipotesi, tagliando i costi della formazione, della salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

Tali criticità sono state constatate in tutte le aree del territorio nazionale ovvero non necessariamente in aree tradizionalmente caratterizzate da elevate presenze criminali, anche di tipo mafioso.

(62) DPCM 7 luglio 2020, *Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2020*, in *G.U. Serie generale*, n. 252, del 12 ottobre 2020.

La tendenza accertata è quindi quella di proporre sul mercato prodotti a prezzi decisamente vantaggiosi per la committenza, abbattendo il costo della manodopera mediante false attestazioni all'INPS, cui non vengono versati i relativi contributi previdenziali. Una realtà prevalente nel settore agricolo ma che riguarda anche altri settori del fare impresa e che, come si è detto, non ha una precisa geo-localizzazione.

Uno scenario verso il quale sono orientate le qualificate attività di prevenzione e repressione, attraverso l'implementazione delle competenze specialistiche dell'Arma in materia di Tutela del lavoro, comparto di specialità nato nel lontano 1926 ma assolutamente attuale e meritevole di attenzione. Ne consegue un altrettanto evidente necessità di potenziamento del comparto, nell'ottica di stabilizzare un modello operativo positivamente sperimentato durante l'emergenza Covid-19 e che ha visto operare fianco a fianco, con modalità perfettamente integrate, le componenti territoriali dell'Arma, capillari sul territorio, che si sono avvalse delle specifiche competenze dei Nuclei Carabinieri Ispettorato del lavoro, anch'essi capillari - sino a livello provinciale - sulla base di un assetto ordinativo che non ha uguali fra le Forze di polizia italiane e straniere, in grado di garantire, sino ai minori livelli ordinativi, una sicura quanto efficace e tempestiva consulenza e supporto.

7. Conclusioni

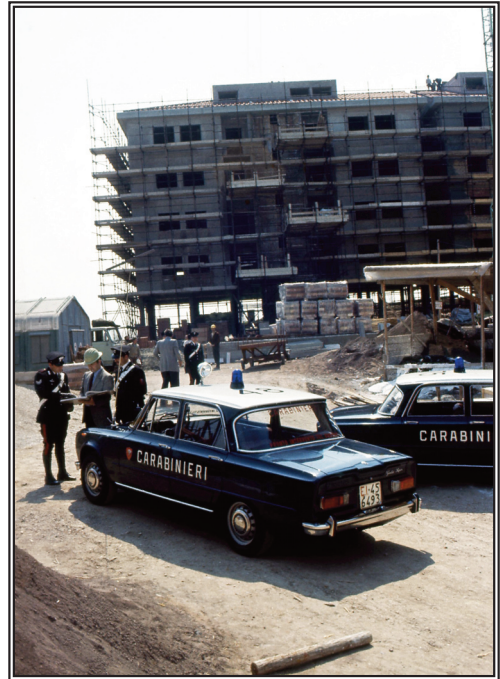
Salute e sicurezza dei lavoratori costituiscono, oggi a maggior ragione, due ambiti fondamentali per la tenuta del sistema socio-economico e, soprattutto, dell'ordine e della sicurezza pubblica, nel quadro di una costante, quanto rapida evoluzione e trasformazione del mondo del lavoro, testimoniata non solo dalla *gig economy* ma anche da nuovi modelli imposti dalla Grande distribuzione, dalla sempre più accentuata parcellizzazione e centralità della tecnologia che stanno gradualmente disumanizzando il lavoro⁽⁶³⁾ secondo criteri che, sebbene favoriscano la crescita economica, rischiano di creare troppe ferite in termini di giustizia sociale e provocare un blocco all'espansione e prima ancora [...] instabilità e insicurezza⁽⁶⁴⁾.

La tradizionale capacità delle strutture dell'Arma di adeguarsi al mondo che cambia, costituisce ancora una volta, nel caso specifico, un significativo valore aggiunto, delineando un nuovo modello operativo che vede il militare

(63) A. ALOISI, V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, ed. Laterza, Bari, 2020.

(64) G. M. FLICK, *La globalizzazione dei diritti. Il contributo dell'Europa del mercato dei valori*, Casale Monferrato, 2004.

dell'Arma o meglio, il Carabiniere ispettore del lavoro, in una posizione di rinnovata centralità sociale, che accorpa le competenze amministrative dell'Ispettore del lavoro e investigative, proprie dell'ufficiale di polizia giudiziaria, nei delicati compiti di tutela dei lavoratori e degli imprenditori onesti, vigilanza sul rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, prevenzione e contrasto dei reati connessi allo sfruttamento lavorativo e, più in generale, di ambito giuslavoristico. Un dispositivo condiviso con l'Ispettorato nazionale del lavoro attraverso una sinergica interazione fra componenti militari e civili che consente di massimizzare ed esaltare le rispettive competenze al fine di garantire alla collettività un'integrata quanto efficace e tempestiva azione di tutela e salvaguardia del diritto al lavoro, da sempre in primo piano nel nostro panorama costituzionale.



L'esaltazione di queste competenze costituisce un fattore fondamentale di successo nell'azione di contenimento e sorveglianza attribuita all'Arma in questo settore specifico.

Le attività dei NIL andranno sempre più indirizzate verso prevalenti funzioni di polizia giudiziaria considerata l'attuale contingenza economica e imprenditoriale porterà all'emanazione di provvedimenti normativi che trasformeranno le conseguenze delle attività ispettive da una matrice sanzionatoria, ad un sistema a matrice conformativa che in sostanza, fatte salve le ipotesi di reato, eviterà le sanzioni amministrative consentendo rimedi concordati, entro tempi prestabiliti. Ciò, al fine di non gravare eccessivamente sulle imprese che, invece, andranno sostenute per rilanciarne la produzione.

Di conseguenza, anche i compiti dell'Ispettorato nazionale del lavoro necessiteranno di una revisione degli indirizzi e delle direttrici di impiego.

La caratterizzazione investigativa della specialità potrà così trovare maggiore esaltazione e costituire un punto di forza in un settore all'attenzione sociale, esprimendo al meglio le competenze specialistiche e le prerogative dell'Arma, come attribuite dalle norme sui comparti di specialità.

L'integrazione delle competenze e la condivisione delle responsabilità sono l'essenza delle capacità di intervento nei confronti delle nuove forme di illecito indotte dai cambiamenti del mondo del lavoro che, unito all'identità del Carabiniere, vicino alla gente, al fianco degli imprenditori onesti e dei lavoratori, è in grado di garantire, soprattutto in questo momento storico, un'adeguata ed efficace sintesi fra l'esigenza di vigilare sul rispetto delle norme e quella di sostenere e accompagnare il rilancio, la ripresa dell'economia e, con essa, del mondo del lavoro e di tutto ciò che ne consegue.

L'Arma con le sue articolazioni e, in particolare, con l'Organizzazione speciale che ne incarna la capacità di intercettare il futuro, di adeguarsi ai tempi dedicando a particolari fenomeni risorse pregiate, è in grado di fornire un importante e qualificato contributo il cui valore, nella tutela del lavoro, è testimoniato dai quasi cento anni di vita del comparto di specialità, il più antico dell'Arma. Un contributo che conferma la capacità dell'Istituzione di adeguarsi alle nuove dinamiche sociali e alle mutevoli esigenze della collettività esprimendo una flessibilità operativa che la contraddistingue da 207 anni, fedele custode quei valori costituzionali, fra i più importanti dei quali figurano il lavoro e la dignità sociale.



Bibliografia

- > N. ABRIANI, *Il diritto delle imprese fra emergenza e rilancio nella sostenibilità*, in *Il Diritto e l'eccezione*, AA.VV., ed. Donzelli, Roma, 2020;
- > A. ALOISI, V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, ed. Laterza, Bari, 2020;
- > Associazione nazionale fra lavoratori, mutilati e invalidi del lavoro (ANMIL Onlus), 3° Rapporto sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro - Anno 2019, Roma, settembre 2020; AA.VV., *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza*, ed. Donzelli, Roma, 2020;
- > D. H. AUTOR, *The task approach to labor markets: an overview*, in *National Bureau of Economic Research NBER, Working paper*, n. 18711, Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138, U.S.A, 2013;
- > U. CARABELLI, presentazione del Convegno “*Il Lavoro nelle piattaforme digitali: nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*”, tenutosi in Roma il 20 ottobre 2017, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno 2/2017;
- > G. CASELLI, *Truffe alimentari, per fermarle servono nuove leggi*, quotidiano La Stampa, ed. del 12 novembre 2015;
- > F. CICONTE, *Una legge importante ma non sufficiente*, in *Agricoltura senza caporalato*, di F. DI MARZIO, ed. Donzelli, Roma, 2017;
- > M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, ed. Cedam, Padova, 2020;
- > Corte di Giustizia dell'Unione Europea - Grande Sezione, Sentenza della 20 dicembre 2017, C-434/15);
- > C. CROUCH, *Se il lavoro si fa gig*, ed. Il Mulino, Bologna, 2019;
- > V. DE STEFANO, *The rise of “Just in time worforce”: on demand work, crowd work and labour protection in the “gig economy”*, in *Comparative Labour Law & policy journal*, n. 37, 2015;
- > M. DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare*, Riv. Giur. a cura della Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, Roma, 2016;
- > *European Commission, The changing nature of work and skills in the digital age*, Joint Research Center, Publications Office of the EU, 2019;
- > L. FERRAJOLI, *Dei diritti e delle garanzie*, ed. Il Mulino, Bologna, 2013;
- > G.M. FLICK, *La globalizzazione dei diritti. Il contributo dell'Europa del mercato dei valori*, Casale Monferrato, 2004;
- > S. GIUBBONI, *Le nuove frontiere del diritto del lavoro nella recente legislazione protettiva*, in *Variazioni su temi di Diritto del Lavoro*, Fascicolo 1/2020;

- > P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*, in *Riv. Italiana di diritto del lavoro*, II/2018;
- > *International Labour Organization, World Employment and Social Outlook - Trends 2020 - 01 Global employment and social trends*, Ginevra, 2020;
- > Ispettorato nazionale del lavoro, Art. 603-bis c.p. intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro-attività di vigilanza - Linee guida, Circolare del 28 febbraio 2019;
- > Ispettorato nazionale del lavoro, Art. 2 e art. 47-bis e seguenti D.Lgs. 81/2015. Collaborazioni organizzate dal committente e tutele del lavoro tramite piattaforme, Circolare del 30 ottobre 2020;
- > <http://www.lavorochecambia.lavoro.gov.it/documenti/Documents/Il-lavoro-che-cambia-MIN-LAV.pdf>;
- > A. MAGONE, T. MAZALI, *Industria 4.0. Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e Ass. Milano, 2016;
- > N. MANCINELLI, *Cenni storici sull'Ispettorato del lavoro*, Roma, 1962;
- > M. MARAZZA, *Il lavoro nel processo di raccolta di prodotti agricoli*, in *Agricoltura senza caporalato*, di F. DI MARZIO, ed. Donzelli, Roma, 2017;
- > S. MASINI, *Agricoltura: infrastruttura strategica per la sicurezza*, in AA.VV., *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza*, ed. Donzelli, Roma, 2020;
- > S. MASINI, *Appunti sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*, ed. Cacucci, Bari, 2015;
- > S. MASINI, *Made in Italy agroalimentare: atti di concorrenza sleale e modalità di tutela*, in *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*. Quaderno dei Corsi del 3-5 maggio 2017 e del 9-11 aprile 2018, Scuola superiore della magistratura e Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, ed. Giuffrè Lefebvre, Milano, 2018;
- > Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ufficio legislativo, Circolare in tema di tutele del lavoro dei ciclo-fattorini delle piattaforme digitali ai sensi degli articoli 2 e 47 bis e seguenti del decreto legislativo n. 81/2015, Circolare n. 17 del 19 novembre 2020;
- > https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Piano_Industria_40.pdf;
- > P. MOFFA, *L'ispettorato del lavoro. Storia organizzazione, funzioni e compiti*, Roma, 1968;
- > L. PAOLONI, *La filiera agroalimentare "etica" e la tutela del lavoro*, in *Diritto Agroalimentare*, Riv. Giur. a cura della Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, N. 3/2020;
- > S. RICCIO, *I primi rider con il contratto dipendente. I sindacati: Da marzo 3.000 assunzioni*, in *La Stampa*, ed. del 5 febbraio 2021;
- > A. SALENTO, *Industria 4.0 ed economia delle piattaforme: spazi di azione e spazi di deci-*

- sione, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Quaderno 2/2017;
- K. SCHWAB, *La quarta rivoluzione industriale*, ed. F. Angeli, Roma, 2019;
 - J. SCHWARTZ, H. STOCKTON, D. WAGNER, B. WALSH, *The future of work: the augmented workforce. Global human capital trends*, Deloitte Insights, 2017;
 - V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni industriali*, Fasc. 158/2018;
 - Tribunale di Palermo, sentenza nella causa civile iscritta al n. 7283/2020 R.G.L. del 20 novembre 2020, pubblicata il 24 novembre successivo;
 - P. TULLINI, *Salute nel diritto della sicurezza sociale*, in *Digesto*, Sez. Comm., ed. UTET, Torino, 1996;
 - *World economic fund, Global Challenge Insight Report: The future of jobs. Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution*, Gennaio 2016, in http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf.



Finito di stampare nel mese di giugno 2021
nello Stabilimento Officine Carte Valori e Produzioni Tradizionali
dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Via Salaria, 691 - 00138 Roma

LABORIS TUTELA



ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO



M.C. PERRINI

Corporata Artium Artificiisque

La «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è un periodico trimestrale a carattere tecnico-scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri.

