

GEOGRAFIE DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

Territori, pratiche e politiche:
il progetto INLAV Lombardia

A cura di Egidio Riva

POLITICHE
E SERVIZI
SOCIALI

FrancoAngeli 



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

GEOGRAFIE DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

Territori, pratiche e politiche:
il progetto INLAV Lombardia

A cura di Egidio Riva

POLITICHE
E SERVIZI
SOCIALI

FrancoAngeli 

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835192893



UNIONE EUROPEA



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI



Regione
Lombardia

Questa pubblicazione è realizzata nell'ambito del progetto "InLav Lombardia – Integrazione Lavoro Lombardia", finanziato a valere sul Programma Operativo Complementare di Azione e Coesione "Inclusione 2014-2020". Il progetto è promosso da Regione Lombardia in collaborazione con ANCI Lombardia e l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

CUP: E81D23000100001



Isbn: 9788835185826

Isbn e-book Open Access: 9788835192893

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons*

Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale

(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Ad Alberto Vergani, una bella persona:
empatica, generosa, affidabile, ironica.
Una presenza discreta e luminosa,
con cui abbiamo avuto la fortuna
di condividere un tratto di strada

INLAV Lombardia

Il progetto “INLAV Lombardia – Integrazione Lavoro Lombardia”, finanziato a valere sul Programma Operativo Complementare di azione e coesione «Inclusione 2014-2020», nasce dalla collaborazione tra Regione Lombardia (capofila), ANCI Lombardia e Università degli Studi di Milano-Bicocca.

L’obiettivo del progetto è quello di attuare, nel territorio regionale, un intervento strutturato in risposta al problema dello sfruttamento lavorativo, fenomeno che interessa vari comparti produttivi e colpisce in modo particolare i soggetti più fragili e vulnerabili.

Regione Lombardia, attraverso Avviso pubblico regionale per acquisizione di manifestazioni di interesse, ha selezionato 12 Ambiti Territoriali Sociali lombardi per sperimentare il Modello INLAV nei rispettivi territori mediante attivazione dei PUA INLAV.

- Ambito Territoriale Sociale dell’Alto e Basso Pavese;
- Ambito Territoriale Sociale di Bergamo;
- Ambito Territoriale Sociale di Carate Brianza;
- Ambito Territoriale Sociale di Desio;
- Ambito Territoriale Sociale di Lecco;
- Ambito Territoriale Sociale di Mariano Comense;
- Ambito Territoriale Sociale di Milano;
- Ambito Territoriale Sociale di Sebino;
- Ambito Territoriale Sociale di Somma Lombardo;
- Ambito Territoriale Sociale di Suzzara;
- Ambito Territoriale Sociale di Tradate;
- Ambito Territoriale Sociale di Treviglio.

L’erogazione dei servizi presso i PUA INLAV, definiti attraverso percorsi di co-progettazione, è stata garantita dalla collaborazione con le Aziende Speciali Consortili e con gli Enti del Terzo Settore operanti nei rispettivi territori per promuovere l’inclusione socio-lavorativa dei cittadini di Paesi terzi vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo. In particolare, sono stati coinvolti:

Aziende Speciali Consortili:

- Consorzio Desio Brianza
- Risorsa Sociale Gera d'Adda
- SOCIALIS
- TECUM Servizi alla Persona

Enti del Terzo Settore

- ABF - Azienda Bergamasca Formazione
- ADL a Zavidovici
- Associazione Le Torri
- Associazione Les Cultures
- Associazione LULE ODV
- Associazione Mosaico Interculturale
- Biplano Società Cooperativa Sociale
- Centro Servizi Formazione Lombardia
- Consorzio Comunità Brianza
- Cooperativa Lotta Contro l'Emarginazione ONLUS
- Cooperativa Progetto Integrazione
- Cooperativa Sociale L'Aquilone
- Cooperativa Sociale Monza 2000
- Cooperativa Sociale NATURart
- Cooperativa Sociale POP
- Cooperativa Sociale Ruah
- CSeL Consorzio
- Cum Sortis Società Cooperativa Sociale
- Farsi Prossimo Cooperativa Sociale
- Fondazione AVSI
- Fondazione Somaschi
- Impresa Sociale Girasole
- L'Airone Società Cooperativa Sociale
- LULE Cooperativa Sociale
- Mestieri Lombardia
- Omnia Language Cooperativa Sociale
- San Carlo Cooperativa Sociale ONLUS
- Solidarietà e Servizi Cooperativa Sociale

Indice

Governance territoriale integrata per il contrasto allo sfruttamento lavorativo: l'impegno di Regione Lombardia, di Simona Tironi	pag.	13
Enti locali e contrasto allo sfruttamento lavorativo: risultati e prospettive del progetto INLAV Lombardia, di Mauro Guerra	»	15
Per una strategia multilivello contro lo sfruttamento lavorativo, di Rinaldo Mario Redaelli	»	17
L'Università nel territorio: conoscenza, responsabilità, intervento, di Marco Orlandi	»	19
Introduzione. Lo sfruttamento lavorativo e la sperimentazione INLAV Lombardia, di Egidio Riva	»	21
Prima parte		
Comprendere e misurare lo sfruttamento lavorativo		
1. Lavoro sommerso e sfruttamento lavorativo: leggere i fenomeni attraverso la sociologia, di Diego Colletto e Iraklis Dimitriadis	»	39
2. Lo sfruttamento lavorativo tra norme e diritti fondamentali, di Camilla Buzzacchi	»	57
3. Metodi e strumenti per stimare il lavoro sommerso, di Giulio Bosio e Simona Lorena Comi	»	71

Seconda parte
Governance pubblica e strumenti di intervento

4. La Pubblica Amministrazione come attore di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo, di Camilla Buzzacchi e Salvatore La Porta	pag. 83
5. Il servizio sociale nel contrasto allo sfruttamento lavorativo: pratiche relazionali per “andare verso” le persone, di Mara Sanfelici	» 94
6. Il contrasto allo sfruttamento lavorativo nella pratica: evidenze da progetti in Italia, di Diego Coletto e Anna Rio	» 106

Terza parte
Dalla conoscenza all’azione:
la costruzione del modello territoriale

7. Stimare il fenomeno per orientare le politiche: la banca dati e il Cruscotto informativo regionale, di Giulio Bosio e Simona Comi	» 123
8. Disegnare un modello territoriale: la co-progettazione INLAV Lombardia, di Paolo Rossi e Maria Antonia Molteni	» 137
9. Formare per prevenire: competenze e apprendimento nei territori, di Stefano Toselli	» 154
10. Comunicare per attivare: il ruolo della comunicazione nel progetto INLAV Lombardia, di Davide Lopresti	» 164

Quarta parte
Monitoraggio, valutazione e apprendimenti

11. Il monitoraggio del progetto INLAV Lombardia: disegno longitudinale e strumenti di rilevazione, di Alessandra Decataldo	» 179
---	-------

12. Dall'identificazione alla presa in carico: profili e percorsi dei beneficiari, <i>di Egidio Riva</i>	pag.	193
13. Costruire emersione e inclusione: percezioni, pratiche e valutazioni sull'implementazione del progetto INLAV Lombardia, <i>di Anna Rio e Diego Coletto</i>	»	207
14. Vissuti, aspettative e valutazioni soggettive, <i>di Nicola Basile e Giuseppe Imbrogno</i>	»	242
15. I laboratori di valutazione partecipata, <i>di Nicola Basile e Maria Antonia Molteni</i>	»	251
16. Il contributo del servizio sociale nel progetto INLAV Lombardia. Posizionamento, pratiche e apprendimenti di sistema, <i>di Francesca Maci</i>	»	261
Conclusioni. Verso un modello territoriale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo: evidenze e raccomandazioni dal progetto INLAV Lombardia, <i>di Egidio Riva</i>	»	285
Riferimenti bibliografici	»	297
Appendice. I Patti territoriali INLAV. Storia, struttura e sostenibilità, <i>di Giovanni Bursi e Giuseppe Guerini</i>	»	317
Gli autori	»	327

Governance territoriale integrata per il contrasto allo sfruttamento lavorativo: l'impegno di Regione Lombardia

di *Simona Tironi**

Il contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento lavorativo rappresenta oggi una delle sfide più rilevanti e complesse per le istituzioni pubbliche. È un tema legato alla legalità e investe direttamente la dignità della persona, la qualità del lavoro e l'equilibrio dei nostri sistemi economici e sociali.

Il volume nasce all'interno di un percorso che Regione Lombardia ha promosso con determinazione, nella consapevolezza che fenomeni così articolati e spesso poco visibili richiedano strumenti nuovi, integrati e fondati sulla collaborazione tra livelli istituzionali e attori territoriali.

Il progetto INLAV Lombardia ha rappresentato una sperimentazione innovativa, capace di coniugare analisi, intervento e valutazione, rafforzando in modo significativo la capacità dei territori di riconoscere e intercettare situazioni di sfruttamento lavorativo. Come evidenziato nel volume, il fenomeno attraversa trasversalmente i settori produttivi, assumendo forme diversificate e talvolta difficili da individuare.

Proprio per questo, Regione Lombardia ha scelto di investire in un approccio che superasse la frammentazione degli interventi, promuovendo una *governance* territoriale integrata. Il progetto ha infatti rafforzato il dialogo tra politiche del lavoro, politiche sociali e politiche di inclusione, contribuendo a costruire un sistema più capace di prevenire, individuare e contrastare lo sfruttamento.

Particolarmente significativo è stato il lavoro svolto nei territori, attraverso il coinvolgimento degli Ambiti Territoriali Sociali e dei Centri per l'impiego, la collaborazione con ANCI Lombardia e con l'Università degli

* Assessore all'Istruzione, Formazione e Lavoro di Regione Lombardia.

Studi di Milano-Bicocca. La sperimentazione dei Punti Unici di Accesso e lo sviluppo di servizi integrati hanno reso possibile non solo l'emersione delle situazioni di vulnerabilità, soprattutto nei cittadini di paesi terzi, ma anche la costruzione di percorsi concreti di inclusione socio-lavorativa, fondati su una presa in carico multidisciplinare delle persone.

Il valore di questa esperienza risiede anche nella capacità di produrre conoscenza e strumenti operativi: un patrimonio condiviso che rafforza le competenze degli operatori e migliora la capacità di lettura del fenomeno e orienta le scelte di policy. INLAV Lombardia ha infatti contribuito a definire un modello di intervento replicabile, offrendo indicazioni preziose per il consolidamento e lo sviluppo delle politiche regionali future.

Come Regione Lombardia, siamo consapevoli che il contrasto allo sfruttamento lavorativo necessita di continuità, di investimenti nella costruzione di reti territoriali solide e il rafforzamento di strumenti di coordinamento tra i diversi livelli di governo. Solo così sarà possibile incidere in modo strutturale su un fenomeno che mina i diritti delle persone e altera le condizioni di equità nei mercati del lavoro.

Questo volume restituisce il senso e la portata di un lavoro collettivo che ha saputo mettere al centro la persona, valorizzando il ruolo delle istituzioni e dei territori. È anche un invito a proseguire lungo questa direzione, consolidando un modello di intervento che unisce tutela dei diritti, inclusione socio-lavorativa e sviluppo di comunità più giuste e coese.

Regione Lombardia continuerà a sostenere con convinzione questo impegno, nella certezza che solo attraverso politiche integrate, conoscenza condivisa e collaborazione tra tutti gli attori coinvolti sia possibile costruire risposte efficaci e durature.

Enti locali e contrasto allo sfruttamento lavorativo: risultati e prospettive del progetto INLAV Lombardia

di *Mauro Guerra**

A conclusione del progetto INLAV Lombardia, che ha visto ANCI Lombardia quale partner di Regione Lombardia e dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, è possibile tracciare un bilancio decisamente positivo di un'esperienza che ha saputo affrontare in modo concreto e strutturato il tema del contrasto allo sfruttamento lavorativo sul territorio regionale.

Partendo dalla consapevolezza che, anche in Lombardia, tale fenomeno presenta profili preoccupanti, il progetto ha rappresentato un'occasione importante affinché gli Enti locali potessero assumere un ruolo centrale nella presa in carico del problema, trasformando una criticità diffusa in un ambito di intervento condiviso e coordinato.

Nel corso delle attività, INLAV Lombardia ha permesso di consolidare una rete territoriale ampia e articolata, capace di coinvolgere le Istituzioni, gli Ambiti Territoriali Sociali, i Centri per l'impiego e gli Enti del Terzo Settore, innescando un lavoro congiunto che ha favorito non solo una maggiore emersione delle situazioni di sfruttamento, ma anche la costruzione di strumenti operativi comuni e di modalità di intervento più efficaci.

La dimensione collaborativa si è rivelata uno degli elementi più significativi del progetto, e uno dei suoi più importanti lasciti, consentendo di superare approcci frammentati e di definire un quadro di azione condiviso, replicabile e orientato alla prevenzione oltre che al contrasto.

Un altro risultato rilevante è stato il rafforzamento delle competenze degli operatori e degli Amministratori locali, che oggi dispongono di maggiori strumenti per riconoscere, affrontare e gestire situazioni complesse legate al lavoro irregolare e allo sfruttamento di cittadini di paesi terzi.

* Presidente ANCI Lombardia.

INLAV Lombardia ha quindi contribuito a costruire una maggiore consapevolezza istituzionale, ponendo le basi per politiche più integrate e incisive.

Giunti al termine di questa fase, la sfida che si apre è quella di dare continuità a quanto avviato, consolidando la rete costruita e promuovendo una cultura della legalità sempre più diffusa.

Sarà fondamentale proseguire lungo il percorso intrapreso, rafforzando il ruolo degli Enti locali, Comuni e Province, come presidio di prossimità e come attori chiave nella tutela dei diritti dei lavoratori e dei cittadini.

L'esperienza maturata dimostra che solo attraverso un impegno condiviso e strutturato è possibile incidere in modo duraturo su fenomeni complessi, trasformando la collaborazione territoriale in una leva strategica per lo sviluppo di comunità più giuste e inclusive.

Per una strategia multilivello contro lo sfruttamento lavorativo

di *Rinaldo Mario Redaelli**

ANCI Lombardia, quale partner del progetto INLAV Lombardia, ha svolto un ruolo centrale nel promuovere, coordinare e sostenere l'implementazione delle azioni previste dall'iniziativa, contribuendo in modo determinante alla costruzione di una rete territoriale solida e integrata. L'associazione dei Comuni lombardi, inoltre, ha operato attivamente per favorire l'adesione delle Amministrazioni locali, garantendo una diffusione capillare dell'iniziativa e rafforzando il coinvolgimento dei territori.

In particolare, ANCI Lombardia ha lavorato per accompagnare i soggetti coinvolti attraverso un articolato sistema di interventi basato su attività di *networking*, formazione, sperimentazione, sensibilizzazione e servizi di consulenza specialistica. Queste azioni hanno consentito di rafforzare le competenze degli operatori impegnati nel settore delle politiche sociali e del lavoro, promuovendo un approccio condiviso e multidisciplinare nella presa in carico delle vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo.

Un elemento qualificante dell'azione è stata l'attivazione di una strategia regionale di sistema, finalizzata a sostenere e sviluppare in modo strutturato le capacità degli attori territoriali. In questo contesto si inserisce la sperimentazione dei 12 Punti Unici di Accesso (PUA INLAV), concepiti come presidi territoriali in grado di offrire servizi integrati e di facilitare l'emersione delle situazioni di vulnerabilità, garantendo al contempo prossimità e accessibilità agli utenti.

La sperimentazione ha coinvolto dodici Ambiti Territoriali Sociali – *Alto e Basso Pavese, Bergamo, Carate Brianza, Desio, Sebino, Lecco, Mariano Comense, Milano, Somma Lombardo, Suzzara, Tradate e Treviglio* – distri-

* Segretario Generale ANCI Lombardia.

buiti in contesti territoriali tra loro differenti per dimensione, caratteristiche socioeconomiche, assetti istituzionali e configurazione dei servizi.

Proprio questa eterogeneità rappresenta uno degli elementi più significativi dell'esperienza INLAV Lombardia, perché dimostra come il modello dei PUA possa essere sperimentato e adattato in realtà molto diverse, dalla dimensione metropolitana a quella provinciale, da territori più urbanizzati a contesti più diffusi e frammentati.

In questo senso, i dodici Ambiti Territoriali Sociali non rappresentano soltanto i luoghi della sperimentazione, ma costituiscono anche il primo nucleo territoriale attraverso cui il progetto ha prodotto apprendimento istituzionale, costruzione di competenze condivise e messa a punto di un modello potenzialmente trasferibile su scala regionale.

Parallelamente, ANCI Lombardia ha contribuito alla valutazione degli effetti delle azioni realizzate, promuovendo processi di analisi e monitoraggio utili a standardizzare e validare le innovazioni introdotte. Questo lavoro ha permesso di consolidare modelli operativi replicabili, basati su procedure condivise e strumenti efficaci.

Un ulteriore ambito di intervento ha riguardato il *capacity building* dei soggetti territoriali, con l'obiettivo di rendere sostenibili nel tempo le sperimentazioni avviate. In tale prospettiva si colloca la sottoscrizione di 12 Patti territoriali per l'emersione del lavoro sommerso e l'inclusione, sviluppati in raccordo con le politiche regionali e finalizzati a rafforzare la cooperazione tra istituzioni, servizi e attori locali e a consolidare a una *governance* multi-livello più stabile ed efficace.

Attraverso queste azioni, ANCI Lombardia ha contribuito a costruire un sistema territoriale più consapevole, competente e coordinato, capace di intercettare i bisogni e offrire risposte concrete alle persone esposte a condizioni di sfruttamento lavorativo.

L'Università nel territorio: conoscenza, responsabilità, intervento

di *Marco Orlandi**

Il progetto INLAV Lombardia rappresenta un esempio concreto di come l'Università possa e debba uscire dalle proprie aule per farsi protagonista del cambiamento sociale. Per l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, questa iniziativa è stata l'occasione per mettere il sapere accademico al servizio di una sfida civile prioritaria: contrastare lo sfruttamento lavorativo e difendere la dignità della persona nei luoghi di lavoro e di vita. Di fronte a un fenomeno così complesso e spesso invisibile, il ruolo della ricerca scientifica diventa fondamentale per orientare l'azione pubblica. Oltre all'analisi dei dati, è essenziale offrire una bussola etica e interpretativa per leggere le trasformazioni del mercato del lavoro. Il nostro Ateneo ha lavorato al fianco di Regione Lombardia e ANCI Lombardia per tradurre l'analisi teorica in modalità d'intervento, aiutando le istituzioni territoriali a riconoscere le nuove forme di vulnerabilità e a costruire percorsi di inclusione. Questo volume racconta una sinergia efficace tra il mondo della ricerca, i decisori politici e gli attori locali. Per combattere lo sfruttamento lavorativo è necessaria una rete capace di coniugare il rigore scientifico con la sensibilità sociale e il pragmatismo istituzionale. Attraverso questo scambio è infatti possibile realizzare modelli d'intervento e di valutazione in grado di superare la logica dell'emergenza per agire sulle radici del problema. L'Università degli Studi di Milano-Bicocca, contribuendo a questo lavoro congiunto, ha riaffermato il suo impegno nella costruzione di un "sapere utile". Si tratta di un tassello importante per promuovere una cultura del lavoro fondata sulla legalità, sul diritto e sul rispetto dell'individuo, pilastri per una società più giusta.

* Rettore dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Introduzione.

Lo sfruttamento lavorativo e la sperimentazione INLAV Lombardia

di *Egidio Riva*

1. Definizioni e dimensioni analitiche

Lo sfruttamento lavorativo rappresenta uno dei nodi più critici dei mercati del lavoro e delle società locali, per la diffusione, la varietà delle sue manifestazioni e la gravità delle ricadute che esso produce sulle persone coinvolte, sulla coesione sociale e sugli assetti economici e occupazionali dei territori interessati (Latham-Sprinkle *et al.*, 2019; Palumbo, 2024; Quirk *et al.*, 2020).

Nonostante l'ampia elaborazione scientifica e normativa, non esiste una definizione univoca e universalmente condivisa (UNODC, 2015). In termini generali, esso può essere inteso come una situazione in cui *una persona è indotta o costretta a svolgere un'attività lavorativa in condizioni ingiuste, degradanti o inaccettabili, attraverso l'abuso di una posizione di potere o lo sfruttamento di condizioni di bisogno e vulnerabilità* (FRA, 2015; ILO, 2018a; Palumbo, 2024).

Alle radici del fenomeno vi è una marcata asimmetria di potere, che riduce o annulla la capacità delle persone di esercitare i propri diritti, di negoziare le condizioni di lavoro o di sottrarsi liberamente al rapporto di impiego (Fudge e McCann, 2015). Questa asimmetria, oltre a essere relazionale, è istituzionalmente mediata: prende forma attraverso dispositivi contrattuali, catene di subfornitura, assetti organizzativi e configurazioni regolative che redistribuiscono responsabilità e capacità negoziale (Crane *et al.*, 2019; Davies, 2020). È in questo intreccio tra asimmetrie di potere, assetti organizzativi e dispositivi regolativi che prendono forma pratiche differenti, collocabili lungo un gradiente di gravità che va da forme apparentemente “ordinarie” – come salari inferiori agli standard contrattuali o l'imposizione di orari eccedenti quelli previsti – fino a situazioni caratterizzate dall'assenza di tutele, dall'insicurezza degli ambienti di lavoro, da condizioni che compromet-

tono la dignità e l'integrità delle persone (Corbanese e Rosas, 2021; Guidi e Berti, 2023; Palumbo, 2024; Quirk *et al.*, 2020). Nei casi più estremi, queste pratiche si strutturano in rapporti segnati da coercizione e dipendenza dal datore di lavoro, configurando vere e proprie forme di lavoro forzato (FRA, 2015; ILO, 2018a).

Considerare lo sfruttamento lavorativo come fenomeno distribuito lungo un *continuum* di situazioni permette di oltrepassare schemi dicotomici – legale/illegale, regolare/irregolare – e di coglierne la natura graduale e cumulativa (Skrivankova, 2010; Boersma e Nolan, 2022). Invero, esso travalica le sole fattispecie penalmente rilevanti e si realizza anche in rapporti formalmente regolari, mediante meccanismi progressivi di compressione dei diritti e di deterioramento delle condizioni di lavoro (Davies e Ollus, 2019; Quirk *et al.*, 2020). A partire da questa impostazione, e in continuità con un ampio filone di studi sul tema (Abbatecola *et al.*, 2022; Ambrosini, 2018; ILO, 2018a; Omizzolo, 2019; Palumbo, 2024; UNODC, 2015; Zanfrini, 2014), il presente volume assume come riferimento, per l'esame dello sfruttamento lavorativo, tre questioni tra loro intrecciate: invisibilità e criticità dell'identificazione; selettività sociale e diffusione trasversale; carattere strutturale e meccanismi di riproduzione. Tale articolazione consente di connettere il quadro teorico alle implicazioni per l'azione pubblica, mettendo in evidenza gli snodi critici su cui le politiche di prevenzione, identificazione e contrasto sono chiamate a intervenire.

1.1. Invisibilità e criticità dell'identificazione

Una delle principali criticità riguarda la *difficoltà di individuare e riconoscere lo sfruttamento lavorativo, con effetti diretti sulla possibilità di attivare percorsi efficaci di identificazione, protezione e inclusione* (ILO, 2024).

L'opacità si manifesta, anzitutto, sul piano empirico. I contesti produttivi in cui lo sfruttamento tende a svilupparsi sono spesso caratterizzati da informalità, frammentazione organizzativa e catene di appalto e subappalto che disperdono responsabilità e riducono la tracciabilità dei rapporti di lavoro (Allain *et al.*, 2013; Crane *et al.*, 2019; Senato della Repubblica, 2022; ILO, 2016). Le condizioni di impiego risultano difficilmente osservabili e solo parzialmente accessibili ai dispositivi ordinari di regolazione e controllo, anche per l'elevata incidenza di rapporti discontinui o irregolari, di intermediazioni formali e informali e di luoghi di lavoro isolati o mutevoli (Bracchi *et al.*, 2024; Gonnelli e Santoro, 2024; ILO, 2023; Kuptsch, 2006).

Alla difficoltà di osservazione si aggiunge la natura processuale delle pratiche di sfruttamento (Boersma e Nolan, 2022; Skrivankova, 2010). Esse ra-

ramente si presentano come violazioni nette e immediatamente riconoscibili; più spesso si sviluppano attraverso una sequenza di condotte apparentemente marginali – sotto-inquadramento, compressione salariale, uso distorto della flessibilità, elusione parziale delle garanzie formali – che, considerate singolarmente, possono non superare le soglie di rilevanza penale o amministrativa (Davies e Ollus, 2019; FRA, 2015; Cockbain *et al.*, 2018). È la loro accumulazione nel tempo a produrre un deterioramento sostanziale delle condizioni di vita e di lavoro. Le violazioni incidono progressivamente sulle dimensioni materiali, giuridiche e relazionali dell’esperienza lavorativa, restringendo gli spazi di autodeterminazione e rafforzando situazioni di dipendenza (Boersma e Nolan, 2022; Skrivankova, 2010; Norwood, 2020; Palumbo, 2024; Palumbo e Sciurba, 2018). Ne deriva che lo sfruttamento assume spesso la forma di un processo incrementale: inizialmente poco visibile, proprio perché frammentato in episodi apparentemente isolati, ma sempre più difficile da contrastare man mano che tali pratiche si consolidano. Questa dinamica aumenta il rischio che condizioni di lavoro deteriorate evolvano progressivamente verso forme di grave sfruttamento o lavoro forzato (FRA, 2015).

Anche quando situazioni problematiche vengono intercettate, si pone il problema della loro qualificazione giuridico-amministrativa. Rilevare condizioni critiche non equivale infatti a riconoscerle formalmente come sfruttamento. Le soglie normative risultano spesso difficili da applicare nella cosiddetta “zona grigia”, dove irregolarità formale e compressione sostanziale dei diritti si intrecciano e rendono incerta l’attribuzione a una categoria giuridica precisa (Cockbain *et al.*, 2018; ILO, 2024). La compresenza di bassi salari, orari eccessivi, incompletezza delle garanzie formali o dipendenza economica genera configurazioni ambigue, difficili da ricondurre con certezza a una specifica categoria normativa, tanto per gli operatori quanto per i lavoratori stessi (ILO, 2024; 2018). In questo quadro, fattori quali lo status giuridico precario, la dipendenza dal datore di lavoro per l’accesso a risorse essenziali (alloggio, trasporto, rinnovo del titolo di soggiorno), la scarsa conoscenza dei diritti e il timore di ritorsioni incidono significativamente sulla probabilità che queste situazioni vengano segnalate e formalmente riconosciute (FRA, 2015; IOM, 2019; Latham-Sprinkle *et al.*, 2019). Di conseguenza, gli attori istituzionali intercettano prevalentemente i casi che transitano attraverso canali formali – segnalazioni, accessi ai servizi, contenziosi o interventi ispettivi – mentre le forme più diffuse, graduali e meno evidenti restano spesso ai margini dell’osservazione (Farrell *et al.*, 2020; Shepherd e Wilkinson, 2020).

Questa dinamica di selezione istituzionale incide direttamente sulla rappresentazione statistica del fenomeno. I dati disponibili restituiscono soltanto

la componente formalmente accertata dello sfruttamento lavorativo, senza coglierne l'intera estensione. Le principali misurazioni – a livello europeo e nazionale – si concentrano infatti soprattutto sul lavoro irregolare, ossia sulle violazioni che comportano un'infrazione formale della normativa (Cockbain *et al.*, 2018; ILO, 2024). Ne deriva che la consistenza del fenomeno dipende dalle categorie giuridiche utilizzate, dalle priorità e modalità operative dei controlli e dall'efficacia delle azioni ispettive (Shepherd e Wilkinson, 2020; Farrell *et al.*, 2020). Anche le differenze regionali e settoriali nei casi rilevati – per l'Italia si veda, ad esempio, INL (2025) – sembrano dipendere in misura significativa dalla diversa strutturazione dei dispositivi territoriali di controllo e intervento, più che da una effettiva maggiore o minore incidenza del fenomeno nei contesti considerati. In questo senso, la misurazione o stima del fenomeno riflette la capacità dei sistemi istituzionali di identificare e qualificare le situazioni di sfruttamento (Gonnelli e Santoro, 2024; Kougkoulos *et al.*, 2021).

1.2. Selettività sociale e diffusione trasversale

L'esposizione al rischio di sfruttamento risulta fortemente associata a condizioni di vulnerabilità di natura economica, sociale e giuridica, che incidono in modo diseguale su specifici gruppi e categorie di persone. La vulnerabilità è il prodotto dell'intersezione di fattori individuali, familiari, comunitari e strutturali che riducono la capacità di negoziazione, di tutela e di accesso ad alternative occupazionali effettivamente praticabili (IOM, 2019). Di conseguenza, lo sfruttamento si concentra dove le risorse materiali, relazionali e giuridiche risultano più fragili, e non colpisce in modo casuale.

Il fenomeno è selettivo rispetto ai soggetti coinvolti, ma si estende oltre pochi ambiti e contesti marginali. Le evidenze empiriche ne documentano una diffusione trasversale che attraversa settori produttivi, modelli organizzativi e territori differenti (Quirk *et al.*, 2020; ILO, 2018a). Esso tende a manifestarsi con particolare intensità in comparti a basso valore aggiunto o caratterizzati da forte pressione sui costi, come l'agricoltura, dove l'intreccio tra intermediazione opaca, segmentazione occupazionale e presenza di manodopera migrante genera condizioni strutturali di esposizione (Guidi e Berti, 2023; Omizzolo, 2020). Tuttavia, forme di sfruttamento sono documentate anche in ambiti formalmente innovativi o apparentemente ben regolati (Crane, 2013), come il lavoro mediato da piattaforme digitali – in cui l'uso di modelli basati su algoritmi di gestione e intensa pressione sulla *performance* può sfociare in condizioni di lavoro deteriori (Barberio, 2023; ILO, 2021) – così come in comparti ad alta redditività e forte visibilità pubblica, quali il

lusso e la moda, nei quali pratiche di esternalizzazione e subfornitura concentrano le condizioni di maggiore vulnerabilità nei segmenti più a valle della produzione (Richards, 2022).

Il fenomeno si estende oltre specifiche aree territoriali (Strauss, 2012): studi comparativi mostrano come dinamiche di sfruttamento interessino contesti rurali, urbani e metropolitani in diversi Paesi del Nord e del Sud globale (Strauss e McGrath, 2016; Kougkoulos *et al.*, 2021). Nel caso italiano, anche le analisi più recenti documentano forme di sfruttamento sia nelle aree agricole del Mezzogiorno sia in regioni economicamente dinamiche del Centro-Nord (Gonnelli e Santoro, 2024; Osservatorio Interventi Tratta, 2025).

Nel complesso, lo sfruttamento lavorativo si presenta come *un fenomeno selettivo rispetto ai soggetti coinvolti, ma diffuso e trasversale* rispetto ai settori produttivi, ai modelli organizzativi e ai territori. Riconoscere questa combinazione è essenziale per evitare letture riduttive – che lo confinano a nicchie marginali o a specifiche categorie – e per impostare strategie di analisi e di intervento coerenti con la reale articolazione del fenomeno.

1.3. Carattere strutturale e meccanismi di riproduzione

La terza questione riguarda il carattere strutturale e persistente dello sfruttamento lavorativo, che si presenta come esito sistemico di specifici assetti istituzionali, produttivi e organizzativi, in continuità con un ampio filone di studi sulle trasformazioni del lavoro e sulla regolazione dei mercati del lavoro. Lo sfruttamento si inserisce nelle modalità ordinarie di funzionamento dei mercati del lavoro contemporanei, segnati da processi di flessibilizzazione, esternalizzazione, frammentazione delle responsabilità e crescita delle forme atipiche e precarie di impiego (Castel, 2019; Standing, 1997).

Le evidenze empiriche mostrano, inoltre, una notevole capacità di adattamento del fenomeno. Lo sfruttamento tende a riprodursi nel tempo, assumendo configurazioni diverse in relazione ai cambiamenti normativi, ai cicli economici e alle trasformazioni delle filiere produttive, passando da forme apertamente informali a forme “regolari” ma segnate da precarietà e sottotutela (Quirk *et al.*, 2020; Davies e Ollus, 2019). Ciò definisce il fenomeno come espressione delle tensioni strutturali che attraversano i sistemi occupazionali e dei compromessi tra competitività, riduzione dei costi e tutela del lavoro (Crane, 2013; Crane *et al.*, 2019).

Una chiave interpretativa utile per comprenderne la persistenza è offerta dagli studi su pluralismo regolativo e sull'intreccio tra legalità e informalità nei mercati del lavoro. Come osservano Abbatecola, Filippi e Omizzolo (2022), le condizioni concrete di impiego risultano dall'interazione tra norme

giuridiche, pratiche organizzative, assetti contrattuali e dispositivi informali di gestione della manodopera, spesso collocati negli interstizi della regolazione pubblica (Davies, 2020; Omizzolo, 2023). Il divario tra regolazione formale e pratiche effettive costituisce una dimensione strutturale di molti contesti produttivi, in cui la tolleranza istituzionale verso l'inadempimento e la scarsità di controlli rendono lo sfruttamento sistematico e "normalizzato" (Crane *et al.*, 2019; Davies, 2020; Quirk *et al.*, 2020).

In questo spazio si collocano forme di sfruttamento apertamente illegali, ma anche formalmente lecite – basate, ad esempio, su catene di subfornitura, l'uso di lavoro tramite terzi, contratti temporanei o pseudo-autonomi – che producono comunque un deterioramento sostanziale delle condizioni di lavoro (Davies e Ollus, 2019; Senato della Repubblica, 2022).

Un ulteriore elemento che contribuisce a rafforzare il carattere strutturale dello sfruttamento è la segmentazione dei mercati del lavoro (Piore e Sabel, 1984). La coesistenza stabile di segmenti protetti e segmenti deboli, spesso concentrati in settori *labour-intensive* e a bassa soglia di accesso, favorisce la diffusione di rapporti di lavoro precari, sotto-dichiarati o scarsamente tutelati (ILO, 2016; Kalleberg, 2009). In tale cornice, la precarizzazione tende a consolidarsi come modalità ordinaria di regolazione dell'occupazione, rendendo ordinari e diffusi bassi livelli di protezione, instabilità contrattuale e compressione salariale (Castel, 2009; Standing, 1997). Lo sfruttamento travalica le fattispecie penalmente rilevanti e comprende anche forme di impiego formalmente conformi alla legge che determinano un sostanziale impoverimento delle condizioni di lavoro, in particolare per gli *outsiders* e per i lavoratori collocati nei segmenti "periferici" dei mercati locali.

Questi processi sono ulteriormente sostenuti da asimmetrie di potere tra datori di lavoro e lavoratori e da condizioni di vulnerabilità socioeconomica e giuridica che interessano in misura particolare la forza lavoro migrante. Ricerche recenti mostrano come, in diversi contesti nazionali, combinazioni di politiche migratorie restrittive, disallineamenti tra livelli di *governance*, bassa effettività delle tutele finiscano per accrescere l'esposizione dei migranti a sfruttamento e lavoro irregolare (Crane *et al.*, 2019; ILO, 2023). In tali situazioni può determinarsi una convergenza di interessi attorno a pratiche irregolari o *borderline*: per le imprese, strumenti di flessibilità e contenimento dei costi (Crane, 2013); per i lavoratori, modalità di accesso o permanenza nel mercato del lavoro in assenza di alternative praticabili (Dimiriadis, 2023a). Questa convergenza è il prodotto di vincoli strutturali e di assetti regolativi (Palumbo, 2024; Quirk *et al.*, 2020) che rendono lo sfruttamento coerente con determinati modelli di organizzazione della produzione (Crane *et al.*, 2019) e di gestione delle risorse umane (Crane, 2013), favorendone la riproduzione nel tempo.

2. Il progetto INLAV Lombardia nel quadro delle politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo

La scarsa visibilità e riconoscibilità, la diffusione trasversale e la persistenza strutturale dello sfruttamento lavorativo costituiscono i pilastri dell'impianto teorico-analitico del progetto INtegrazione LAVoro Lombardia (d'ora in avanti INLAV Lombardia). Promosso da Regione Lombardia, in partenariato con ANCI Lombardia e Università degli Studi di Milano-Bicocca, e finanziato a valere sul Programma Operativo Complementare di Azione e Coesione Inclusione 2014-2020, il progetto è stato avviato con l'obiettivo di *contribuire, a livello regionale, all'attuazione delle strategie nazionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo, ampliandone il raggio d'azione* oltre il settore agricolo. INLAV Lombardia ha inteso rafforzare la capacità dei territori di identificare, offrire protezione e accompagnare le vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo – individuate, nel rispetto dei requisiti di ammissibilità previsti dal bando ministeriale, tra i cittadini di Paesi terzi regolarmente residenti in Lombardia – in percorsi di inclusione socioeconomica.

Sul piano politico e normativo, il progetto ha assunto come riferimento l'impianto delle Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, emanate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2021 – nonché i contenuti del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 e del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (*cfr.* Capp. 1, 2, 6) – adottandone i principi e le indicazioni in esse contenute come criteri di progettazione. Al contempo, attraverso un approccio esplicitamente sperimentale e riflessivo che integra attività di ricerca, azione e valutazione, INLAV Lombardia ha interrogato criticamente le modalità di trasposizione operativa delle Linee guida nazionali nel contesto lombardo, individuando margini di adattamento, apprendimento e innovazione istituzionale. In questo senso, il progetto si è collocato in uno spazio di convergenza tra le tre questioni analizzate in apertura e l'indirizzo politico/normativo e ha inteso trasformare le indicazioni delle Linee guida nazionali in dispositivi concreti di lettura del fenomeno, intervento e accompagnamento nei contesti locali. Vediamo più nello specifico.

Le Linee guida nazionali adottano una definizione ampia e sostanziale di sfruttamento lavorativo, che supera le sole fattispecie penalmente rilevanti e ricomprende un insieme articolato di condizioni, in cui i diritti del lavoro risultano indeboliti, spesso associate a situazioni di vulnerabilità sociale, giuridica ed economica. In tal modo, esse rispondono alla scarsa visibilità e riconoscibilità del fenomeno, spostando l'attenzione dall'evento di sfrutta-

mento in senso stretto alle condizioni strutturali, non solo individuali, che ne rendono possibile la produzione e la persistenza, e attribuendo un ruolo centrale alle politiche di prevenzione ed emersione. Coerentemente, le Linee guida nazionali enfatizzano l'identificazione precoce delle vittime e delle potenziali vittime come processo graduale, diffuso e condiviso, fondato sul coinvolgimento coordinato di una pluralità di attori istituzionali e sociali e sull'uso di strumenti comuni di osservazione e segnalazione.

L'identificazione preliminare è concepita come un percorso che si sviluppa nel tempo, capace di individuare situazioni di vulnerabilità anche in contesti e settori differenti, in linea con la diffusione trasversale dello sfruttamento nei mercati del lavoro. Alla persistenza strutturale del fenomeno risponde, infine, la centralità attribuita alla presa in carico integrata e continuativa delle persone individuate, attraverso il coordinamento tra interventi di protezione, supporto sociale, assistenza legale e accompagnamento all'inserimento socio-lavorativo, all'interno di un approccio che mira a ripensare la lotta al lavoro non dichiarato (e alle diverse forme di sfruttamento ad esso connesse) non tanto in un'ottica di semplice contenimento o repressione, quanto piuttosto in una prospettiva di transizione verso forme di lavoro dignitose (*cfr.* Capp. 1, 2, 6).

In questo quadro si inserisce anche l'attenzione alla *governance* territoriale, al rafforzamento delle reti locali e alla creazione di dispositivi di coordinamento, quali i Punti Unici di Accesso, concepiti come snodi di integrazione tra sistemi e servizi già esistenti e come strumenti idonei a superare logiche settoriali e frammentate. Le azioni promosse nell'ambito di INLAV Lombardia possono essere lette come un tentativo di tradurre in pratica, nel contesto regionale, le Linee guida nazionali, offrendo risposte concrete alle tre principali questioni relative allo sfruttamento lavorativo discusse in queste pagine.

L'impianto progettuale è stato strutturato in *work packages* (di seguito WP), al fine di organizzare in modo progressivo e unitario le diverse componenti e rendere operativa la cornice di riferimento delineata nelle sezioni precedenti. Questa articolazione ha permesso di distinguere funzioni e ambiti di lavoro, mantenendo al contempo un'elevata integrazione tra le diverse linee di azione. I WP hanno costituito parti interdipendenti di un unico disegno progettuale, concepito per coprire l'intero ciclo di intervento: dall'analisi del fenomeno alla sperimentazione e monitoraggio di pratiche nei territori. Nel complesso, ciascun WP ha concorso a mettere a terra le indicazioni delle Linee guida nazionali, articolando il progetto lungo le dimensioni dell'osservazione e dell'emersione, della presa in carico e dell'accompagnamento, della *governance* territoriale e della capacità dei sistemi locali di apprendere e adattarsi.

Il WP1 è stato dedicato alla *definizione del quadro concettuale e analitico di riferimento del progetto*, con la funzione di orientare in modo coerente le

attività successive. L'obiettivo è stato quello di definire e approfondire lo sfruttamento lavorativo nelle sue diverse manifestazioni, ponendo attenzione ai fattori che ne influenzano l'emersione, la riproduzione e le differenze territoriali. Le attività svolte hanno riguardato l'analisi della letteratura e dei principali quadri normativi e di *policy*, la ricognizione delle evidenze disponibili a livello nazionale e regionale, nonché la raccolta e l'analisi di dati relativi ai contesti territoriali coinvolti. A conclusione di questo lavoro di ricognizione e analisi, il WP1 ha definito orientamenti teorici, metodologici e operativi (Buzzacchi *et al.*, 2025) su cui è stata costruita la sperimentazione nei territori.

Il lavoro sviluppato nel WP1 ha aperto un secondo ambito di attività orientato alla strutturazione delle informazioni. Il WP2 è stato finalizzato alla *costruzione di un Cruscotto informativo regionale sul lavoro irregolare*, con l'obiettivo di consolidare la capacità dei sistemi territoriali di osservare il fenomeno in modo sistematico e integrato. In coerenza con gli assunti teorici del progetto e con gli indirizzi delle Linee guida nazionali, il WP2 ha affrontato la frammentazione delle informazioni e la disomogeneità delle fonti come elementi critici che incidono sulla scarsa visibilità del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo. Le attività svolte si sono concentrate sull'analisi dei sistemi informativi esistenti, dei flussi di dati attivati dai diversi attori coinvolti e delle condizioni tecniche, organizzative e normative necessarie a favorirne l'interoperabilità. Il Cruscotto informativo regionale è stato concepito come strumento a supporto della *governance* territoriale, funzionale a restituire una lettura trasversale del fenomeno e a orientare la programmazione e il coordinamento delle azioni previste dagli altri WP.

La messa a punto della base informativa ha consentito di concentrare l'attenzione sugli strumenti attraverso cui le amministrazioni locali possono agire in modo più strutturale. Il WP3 è stato finalizzato all'*analisi e allo sviluppo dei sistemi di regolamentazione*, con l'obiettivo di potenziare la capacità delle amministrazioni locali di prevenire e contrastare il lavoro irregolare attraverso atti, procedure e strumenti amministrativi. Coerentemente con l'impianto di *policy* nazionale, il WP3 ha individuato negli appalti e nei processi amministrativi un ambito strategico di intervento, nel quale è possibile incidere sui fattori che contribuiscono a rendere il lavoro sommerso e lo sfruttamento meno visibili e più persistenti.

Parallelamente, INLAV Lombardia ha investito su *azioni rivolte a competenze e pratiche degli attori coinvolti nei processi di emersione e inclusione*. Il WP4 è stato finalizzato allo sviluppo di iniziative diffuse di formazione, comunicazione e sensibilizzazione, con l'obiettivo di intervenire sulle variabili che alimentano la scarsa visibilità dello sfruttamento lavorativo e del lavoro sommerso. In coerenza con le Linee guida nazionali, il WP4 ha

posto al centro l'aggiornamento delle competenze degli operatori e la costruzione di un patrimonio conoscitivo condiviso, come condizioni per rendere più efficace l'identificazione preliminare e l'attivazione dei percorsi di intervento. Le attività svolte hanno incluso la definizione di un Piano strategico territoriale, la progettazione e la realizzazione di percorsi formativi rivolti agli operatori del pubblico, del privato e del terzo settore, nonché iniziative di comunicazione e sensibilizzazione nei territori. La formazione è stata strutturata in modalità laboratoriale, favorendo l'apprendimento attraverso il confronto tra pratiche, il *problem-solving* e la condivisione di strumenti operativi. Il WP4 ha inoltre previsto la predisposizione e la diffusione di un toolkit formativo, concepito per sostenere la capitalizzazione e la replicabilità delle esperienze maturate nel corso del progetto.

Lo sviluppo di competenze e reti territoriali ha costituito il presupposto per la sperimentazione diretta dei servizi di identificazione e inclusione socioeconomica previsti dal progetto. Il WP5 è stato finalizzato alla progettazione dei servizi di INLAV Lombardia nei territori coinvolti, al fine di rendere operativi i principi e le indicazioni delle Linee guida nazionali attraverso dispositivi di intervento integrati e territorialmente contestualizzati. In linea con l'impianto concettuale e operativo delle Linee guida nazionali, il WP5 ha affrontato la persistenza dello sfruttamento lavorativo agendo sulle condizioni di vulnerabilità che ostacolano l'accesso ai diritti, ai servizi e alle opportunità di inclusione socio-lavorativa. Le attività svolte hanno riguardato la progettazione e l'attivazione di Punti Unici di Accesso in dodici ambiti territoriali sociali che hanno aderito al progetto presentando candidatura in risposta a una manifestazione di interesse¹ la sperimentazione di percorsi di identificazione e presa in carico, mediante la definizione di pacchetti di servizi integrati, per vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo. I servizi hanno incluso attività di identificazione preliminare, orientamento, accompagnamento sociale e lavorativo, nonché il raccordo con le misure di politica attiva del lavoro e con i servizi sociali e sociosanitari territoriali esistenti. Il WP5 ha operato come spazio di integrazione tra livelli istituzionali e ambiti di *policy* differenti, traducendo in pratiche operative la prospettiva di intervento graduale e continuativo promossa dalle Linee guida nazionali e contribuendo a sostenere risposte coordinate e non settoriali al fenomeno.

L'attuazione e la sperimentazione dei servizi territoriali hanno reso necessario un lavoro sistematico di osservazione e valutazione degli esiti prodotti dal progetto. Il WP6 è stato finalizzato alla valutazione delle attività

¹ Questo l'elenco degli ambiti territoriali sociali che hanno partecipato alla sperimentazione dei servizi previsti dal progetto INLAV Lombardia: Alto e Basso Pavese, Bergamo, Carate Brianza, Desio, Sebino, Lecco, Mariano Comense, Milano, Somma Lombardo, Suzzara, Tradate, Treviglio.

realizzate e alla definizione di un Modello di intervento di INLAV Lombardia, per analizzare gli effetti delle azioni realizzate e di verificarne la trasferibilità ad altri contesti territoriali. In coerenza con l'approccio riflessivo del progetto, il WP6 ha assunto la valutazione come dispositivo di apprendimento istituzionale e di miglioramento delle politiche. Le attività svolte hanno incluso il monitoraggio dei processi attivati nei diversi WP, l'analisi dei risultati raggiunti e la raccolta di evidenze qualitative e quantitative sugli esiti della sperimentazione. Particolare attenzione è stata dedicata alla coerenza tra impianto teorico, indicazioni di *policy* e pratiche operative, nonché alla capacità del modello di rispondere alle criticità strutturali dello sfruttamento lavorativo evidenziate nel quadro analitico di riferimento. Il WP6 ha infine contribuito alla sistematizzazione e alla diffusione dei risultati del progetto, ponendo le basi per la capitalizzazione dell'esperienza di INLAV Lombardia e per il suo possibile adattamento e utilizzo in altri ambiti territoriali sociali della Regione Lombardia.

3. Struttura e articolazione del volume

Il volume è articolato in quattro parti, ciascuna delle quali corrisponde a una diversa dimensione del percorso sviluppato dal progetto INLAV Lombardia: la costruzione del quadro conoscitivo, l'analisi degli strumenti normativi e delle pratiche di intervento, la sperimentazione operativa condotta nei territori e, infine, la valutazione e la traduzione degli apprendimenti in raccomandazioni di *policy*. Questa struttura riflette l'impianto metodologico che ha orientato l'intero progetto, fondato sulla connessione tra conoscenza, azione e apprendimento in una logica integrata e progressiva.

La prima parte è dedicata alla *costruzione del quadro concettuale, giuridico e metodologico*, così come previsto nel WP1. L'intento è duplice: chiarire cosa si intenda per sfruttamento lavorativo e lavoro sommerso e, al tempo stesso, interrogarsi sulle modalità attraverso cui tali fenomeni possono essere osservati e stimati.

Il capitolo 1, di Diego Coletto e Iraklis Dimitriadis, ricostruisce il dibattito sociologico sul lavoro sommerso e sullo sfruttamento lavorativo, soffermandosi sulle difficoltà definitorie e sui principali filoni teorici di riferimento. Gli autori mettono in evidenza il superamento delle letture dualistiche e l'emergere di prospettive che collocano sfruttamento e irregolarità lungo un *continuum*. Una parte centrale è dedicata al rapporto tra migrazioni, vulnerabilità e segmentazione del mercato del lavoro, mostrando come lo sfruttamento si radichi in assetti strutturali e non possa essere ricondotto a episodi marginali o residuali.

Il capitolo 2, di Camilla Buzzacchi, affronta il fenomeno dal punto di vista giuridico, analizzando il quadro europeo e nazionale e mettendo in relazione le categorie normative con i principi costituzionali di dignità, tutela del lavoro e diritti fondamentali. L'autrice approfondisce le diverse configurazioni dello sfruttamento nei mercati del lavoro contemporanei, evidenziando le tensioni tra fattispecie giuridiche e condizioni sostanziali di vulnerabilità.

Il capitolo 3, di Giulio Bosio e Simona Lorena Comi, è dedicato ai metodi di stima del lavoro sommerso. Gli autori distinguono tra approcci diretti e indiretti, illustrano i modelli a variabili latenti e discutono le strategie di integrazione tra fonti statistiche e amministrative. Ne emerge che la misurazione costituisce una scelta che incide sulla visibilità del fenomeno e sull'orientamento delle politiche pubbliche, prima ancora che un esercizio meramente tecnico.

La seconda parte sviluppa *il passaggio dall'analisi del fenomeno alla definizione delle risposte istituzionali*, soffermandosi sui dispositivi e sulle pratiche attraverso cui amministrazioni pubbliche, servizio sociale e reti territoriali rendono operativo il contrasto allo sfruttamento lavorativo.

Il capitolo 4, di Camilla Buzzacchi e Salvatore La Porta, esamina il ruolo della Pubblica Amministrazione quale attore centrale nel prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo. L'analisi considera le amministrazioni come soggetti che orientano i mercati del lavoro attraverso scelte regolative, politiche contrattuali e gestione degli appalti, oltre la sola dimensione degli strumenti repressivi. Particolare attenzione è dedicata al Codice dei contratti pubblici e alle clausole sociali, evidenziando come la leva amministrativa possa essere utilizzata per promuovere condizioni di lavoro dignitose e contrastare pratiche elusive.

Il capitolo 5, di Mara Sanfelici, approfondisce il ruolo del servizio sociale nel contrasto allo sfruttamento lavorativo. Il capitolo ricostruisce le pratiche di identificazione e accompagnamento delle persone in condizione di vulnerabilità, mettendo al centro l'importanza dell'*outreach* e delle strategie di "andare verso". La discussione evidenzia come la presa in carico richieda un approccio multidimensionale, capace di integrare bisogni lavorativi, abitativi, giuridici e relazionali, e come la costruzione di fiducia rappresenti un elemento essenziale per favorire l'emersione.

Il capitolo 6, di Diego Coletto e Anna Rio, offre una ricognizione delle esperienze progettuali realizzate in Italia nel contrasto allo sfruttamento lavorativo, con particolare attenzione ai progetti finanziati nell'ambito del POC Inclusione 2014-2020. Il capitolo analizza modelli di *governance*, attori coinvolti, strumenti attivati e risultati conseguiti, mettendo in luce differenze territoriali e criticità ricorrenti. L'analisi comparativa consente di collocare l'esperienza di INLAV Lombardia in un quadro più ampio, evidenziando le condizioni che favoriscono la costruzione di reti stabili e di dispositivi integrati.

La terza parte approfondisce *la logica e le modalità di progettazione e di attuazione delle attività operative previste da INLAV Lombardia, ricostruendone l'impianto metodologico e le scelte organizzative adottate* nei territori. La sezione consente di leggere il progetto come un dispositivo integrato articolato attorno a tre assi fondamentali: la costruzione di una base informativa strutturata (WP2 e WP3) capace di orientare le politiche; la definizione, attraverso processi partecipati, di assetti stabili di collaborazione fondati su scelte organizzative, strumenti condivisi e procedure integrate (WP5); l'investimento sistematico nelle competenze degli attori locali (WP4), inteso come leva per consolidare nel tempo le capacità di intervento.

Il capitolo 7, di Giulio Bosio e Simona Comi, presenta la banca dati e il Cruscotto informativo regionale sviluppati nell'ambito del progetto INLAV Lombardia, illustrandone l'impianto metodologico e le finalità operative. Il capitolo descrive il percorso di integrazione tra fonti statistiche e amministrative, la costruzione degli indicatori e le scelte compiute per rendere comparabili e utilizzabili dati provenienti da sistemi differenti. L'analisi individua nel Cruscotto come una vera e propria infrastruttura conoscitiva a supporto del *policy-making*, capace di rafforzare la capacità dei sistemi territoriali di osservare il lavoro irregolare e di individuare priorità di intervento coerenti con le caratteristiche dei diversi contesti.

Il capitolo 8, di Paolo Rossi, analizza il processo di costruzione territoriale della sperimentazione del progetto INLAV Lombardia, soffermandosi sul ruolo della co-progettazione nella definizione e nell'avvio dei Punti Unici di Accesso (PUA). Attraverso l'esame delle fasi di progettazione locale, della redazione dei piani esecutivi – documenti operativi che definiscono servizi, partner coinvolti e allocazione delle risorse – e dell'avvio della sperimentazione, il contributo mostra come l'attuazione del progetto si sia sviluppata adattandosi alle diverse condizioni istituzionali e organizzative degli Ambiti Territoriali Sociali. Emergono così le dinamiche organizzative e le forme di collaborazione territoriale attraverso cui gli interventi di contrasto allo sfruttamento lavorativo sono stati concretamente implementati nei contesti locali.

Il capitolo 9, di Stefano Toselli, approfondisce la dimensione formativa di INLAV Lombardia, collocandola nel quadro degli obiettivi di rafforzamento delle capacità istituzionali e di consolidamento delle reti territoriali. Il capitolo ricostruisce l'impianto e l'articolazione dei percorsi formativi rivolti agli operatori dei diversi sistemi coinvolti – enti locali, servizi sociali, servizi per il lavoro, terzo settore – evidenziando la funzione della formazione nel favorire un approccio condiviso all'identificazione delle situazioni di sfruttamento e alla presa in carico integrata. L'attenzione è rivolta sia agli argomenti trattati, con particolare riferimento agli strumenti operativi e ai rife-

rimenti normativi, sia alla dimensione interistituzionale dei percorsi, che hanno promosso occasioni di confronto tra attori appartenenti ad ambiti, territoriali e professionali, differenti.

Il capitolo 10, di Davide Lopresti, approfondisce le attività di comunicazione implementate come parte di INLAV Lombardia. Il capitolo chiarisce e discute, in modo particolare, il ruolo della comunicazione nel rafforzare la riconoscibilità dei Punti Unici di Accesso, nel supportare gli operatori e i processi formativi, nel favorire l'outreach verso le persone più esposte a vulnerabilità e nel promuovere una più ampia consapevolezza pubblica sullo sfruttamento lavorativo. Ne emerge una lettura della comunicazione come infrastruttura di connessione tra istituzioni, territori, servizi e beneficiari.

La quarta parte del volume è dedicata alla valutazione dell'esperienza INLAV Lombardia e all'analisi dei processi e degli esiti generati dalla sperimentazione. Dopo aver ricostruito l'impianto teorico e operativo del progetto, questa sezione assume una prospettiva empirica e riflessiva: esamina l'implementazione nei territori, approfondisce il profilo e i percorsi dei beneficiari e sistematizza gli apprendimenti maturati, ponendo le basi per indicazioni di *policy* orientate alla sostenibilità e alla trasferibilità dell'esperienza.

Il capitolo 11, di Alessandra Decataldo, presenta il sistema di monitoraggio e valutazione del progetto INLAV Lombardia, illustrando il disegno longitudinale della ricerca e gli strumenti di rilevazione utilizzati per analizzare i processi e gli esiti della sperimentazione territoriale. Adottando un approccio di *theory-based evaluation*, il contributo ricostruisce le condizioni e i meccanismi attraverso cui il modello è stato implementato nei diversi contesti locali. Mostra inoltre come l'integrazione di dati quantitativi e qualitativi permetta di osservare il funzionamento del progetto e di interpretare i risultati alla luce delle dinamiche organizzative e istituzionali che hanno accompagnato l'attuazione delle politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo.

Il capitolo 12, di Egidio Riva, esamina i dati raccolti nel corso della sperimentazione. Il capitolo distingue tra persone identificate e beneficiari effettivamente presi in carico, ricostruendone il profilo sociodemografico e giuridico e concentrandosi su un gruppo di casi per i quali sono disponibili informazioni rilevate in tre fasi: identificazione, avvio del percorso e verifica conclusiva. L'analisi permette di osservare le misure attivate e i cambiamenti intervenuti nel tempo, evidenziando come gli esiti si configurino prevalentemente come progressivi rafforzamenti delle opportunità e della capacità di orientare il proprio percorso, piuttosto che come trasformazioni immediate. Il capitolo propone così una lettura dell'efficacia attenta ai profili dei destinatari, alla durata dei percorsi e alle condizioni di vulnerabilità che ne influenzano gli sviluppi.

Il capitolo 13, di Anna Rio e Diego Coletto, offre una valutazione qualita-

tiva dell'implementazione del progetto nei contesti territoriali coinvolti. Il capitolo si fonda su un disegno di ricerca che integra analisi documentale, interviste e osservazione delle pratiche, con l'obiettivo di ricostruire il funzionamento effettivo dei dispositivi attivati e le configurazioni di *governance* emerse nella sperimentazione. L'attenzione si concentra sulle diverse fasi del processo – dall'identificazione alla presa in carico – e sul ruolo dei Punti Unici di Accesso come snodi di integrazione tra servizi sociali, politiche del lavoro e terzo settore. L'analisi restituisce una lettura processuale dell'esperienza, evidenziando le condizioni che hanno favorito il coordinamento interistituzionale, ma anche le criticità legate alla frammentazione organizzativa e alla sostenibilità delle azioni nel medio periodo.

Il capitolo 14, di Nicola Basile e Giuseppe Imbrogno, approfondisce la prospettiva soggettiva dei destinatari, attraverso un impianto valutativo centrato sulla raccolta diretta delle loro narrazioni. L'analisi, basata su interviste in profondità, esplora vissuti, aspettative e valutazioni dell'intervento, mettendo in luce il ruolo del progetto nel rafforzare consapevolezza, *agency* e capacità di aspirare a percorsi lavorativi differenti. Al contempo, il capitolo evidenzia le ambivalenze che accompagnano tali processi, tra mobilità elevata, fragilità strutturali e scarti tra consapevolezza acquisita e reali opportunità di trasformazione.

Il capitolo 15, di Nicola Basile e Maria Antonia Molteni, è dedicato ai laboratori di valutazione partecipata, concepiti come spazi strutturati di confronto tra gli attori territoriali coinvolti nella sperimentazione. Il capitolo ne illustra l'impostazione metodologica e gli esiti, mostrando come il confronto interistituzionale abbia favorito apprendimenti condivisi, precisazione delle responsabilità e individuazione di nodi organizzativi da presidiare. La valutazione emerge così come dispositivo di apprendimento collettivo e di rafforzamento della *governance* territoriale.

Il capitolo 16, di Francesca Maci, analizza il contributo del servizio sociale alla sperimentazione INLAV Lombardia, a partire da un'indagine qualitativa sulle pratiche professionali. Il capitolo discute il ruolo del servizio sociale nella ricomposizione multidimensionale delle vulnerabilità, nell'*advocacy* sui diritti e nel raccordo tra livelli istituzionali e rete territoriale. L'analisi mette in luce anche le tensioni tra tutela e autodeterminazione e le condizioni necessarie per integrare stabilmente tali funzioni nella dimensione ordinaria del lavoro sociale.

Il capitolo conclusivo, di Egidio Riva, propone una sintesi degli apprendimenti emersi nel corso del progetto INLAV Lombardia. A partire dall'analisi delle esperienze sviluppate nei diversi ambiti territoriali sociali, il contributo individua fattori abilitanti, criticità e condizioni di funzionamento delle pratiche sperimentate. Su questa base, il capitolo formula alcune raccoman-

dazioni di *policy* volte a valorizzare gli apprendimenti maturati e a orientare la definizione di un modello di intervento da introdurre in via strutturale, con particolare attenzione alle dimensioni della *governance* territoriale, dell'integrazione tra servizi e della collaborazione tra i diversi attori coinvolti.

L'Appendice, di Giovanni Bursi e Giuseppe Guerini, analizza, infine, i Patti territoriali sottoscritti in fase conclusiva del progetto INLAV Lombardia, quale esito del percorso di collaborazione sviluppato nei territori coinvolti nella sperimentazione. Il contributo ricostruisce il processo che ha condotto alla loro definizione e ne esamina contenuti, obiettivi e attori coinvolti, mettendo in luce il ruolo dei Patti come strumenti di consolidamento delle reti territoriali attivate durante il progetto. Attraverso la formalizzazione di impegni condivisi tra istituzioni, servizi e soggetti del terzo settore, i Patti rappresentano infatti un dispositivo volto a rafforzare la continuità delle azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di inclusione socio-lavorativa, favorendo il coordinamento tra gli attori locali e la sostenibilità – sociale, organizzativa, istituzionale ed economica – delle pratiche sperimentate oltre la durata del progetto.

Prima parte
Comprendere e misurare
lo sfruttamento lavorativo

1. Lavoro sommerso e sfruttamento lavorativo: leggere i fenomeni attraverso la sociologia

di Diego Coletto e Iraklis Dimitriadis

1. Introduzione

Lo sfruttamento lavorativo (*labour exploitation* o *unfree labour*) è uno dei fenomeni che compaiono con una certa ricorrenza negli studi sociologici anche se, in generale, non si può dire che l'attenzione sia stata costante nel tempo. Studi su specifiche forme di sfruttamento si sono infatti alternati a studi che hanno affrontato il tema dentro fenomeni più ampi, quali la povertà, le migrazioni, la precarietà del lavoro e il lavoro sommerso. Come è stato sottolineato nell'introduzione del libro è quindi difficile individuare una mappa sistematica e ordinata dell'analisi sociologica dello sfruttamento lavorativo. Nonostante un andamento non lineare, gli studi sociologici hanno comunque provato ad affrontare le tre questioni nodali richiamate nell'introduzione, vale a dire la scarsa visibilità e riconoscibilità dello sfruttamento, la sua diffusione e il carattere persistente e strutturale.

Il dibattito su come definire e interpretare lo sfruttamento lavorativo si è in buona parte sviluppato partendo dall'analisi del lavoro nei modelli di capitalismo e, nello specifico, dall'analisi proposta da Marx. Sono infatti le idee di mercificazione del lavoro, della supposta libertà di lavoratrici e lavoratori di offrire sul mercato il proprio lavoro e, soprattutto, delle tensioni fra libertà ideale e mancanza di libertà sostanziale che stanno alla base di molti tentativi di definire diverse forme di sfruttamento lavorativo e d'individuare i principali fattori esplicativi. Come già detto, il tema è stato affrontato all'interno o in relazione con altre questioni; fra queste è soprattutto con il lavoro sommerso, non dichiarato o informale che emerge un forte intreccio, in cui idee, nozioni, interpretazioni e spiegazioni, in molti casi, si sovrappongono. Se infatti si parte dal presupposto che forme di sfruttamento si generano in presenza di condizioni di vulnerabilità e di assenza di garanzie formali per i lavoratori diventa quasi automatico pensare al lavoro sommerso come ambito privilegiato nel quale studiare lo sfruttamento, visto che si tratta di re-

lazioni di lavoro che si sviluppano al di fuori dei sistemi formali di regolazione e di tutela del lavoro. Ciò però non significa che ci sia totale sovrapposizione fra sfruttamento lavorativo e lavoro sommerso o non dichiarato, né che fenomeni di sfruttamento non possano manifestarsi all'interno del lavoro tutelato da sistemi legislativi.

Vista la vicinanza fra sfruttamento lavorativo e lavoro sommerso, abbiamo deciso di organizzare questo capitolo combinando l'analisi delle definizioni e delle principali interpretazioni dello sfruttamento lavorativo con quelle relative al lavoro sommerso, in modo da mettere in luce punti di contatto e differenze. Inoltre, il capitolo prevede un approfondimento relativo agli studi sociologici che hanno affrontato i temi delle migrazioni, del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo: per varie ragioni, infatti, lavoratori e lavoratrici migranti spesso fronteggiano una serie di vulnerabilità – derivanti dall'intersezione di fattori individuali, strutturali e istituzionali – che aumentano considerevolmente il rischio di sfruttamento.

2. Lavoro sommerso e sfruttamento: definizioni

Sfruttamento lavorativo e lavoro sommerso hanno in comune lo scarso successo dei tentativi, ripetuti nel corso degli anni, di formulare definizioni puntuali e universalmente condivise, contenenti gli elementi cruciali su cui costruire distinzioni efficaci fra ciò che può essere considerato sfruttamento (o lavoro sommerso) e ciò che non è sfruttamento (o lavoro sommerso). In letteratura sono così presenti molte espressioni lessicali e ad una pluralità di definizioni, a seconda della visione che si vuole privilegiare o degli aspetti che si vogliono maggiormente mettere in luce. Nonostante questi limiti, riteniamo comunque utile riprendere, seppur sommariamente, alcuni di questi tentativi. Essi, infatti, concorrono a una migliore comprensione del percorso di conoscenza dei due fenomeni, che si è caratterizzato per un andamento tutt'altro che lineare e per una forte prevalenza di studi puntuali, su aspetti specifici dei fenomeni trattati e su singoli settori o contesti.

Per ciò che concerne lo sfruttamento lavorativo, l'approccio teorico proposto da Marx per comprendere il funzionamento del modello di produzione capitalista è stato alla base di molteplici tentativi di definizione. Lo schema interpretativo che parte dal presupposto che i capitalisti possiedono i mezzi di produzione necessari per guadagnarsi da vivere, mentre i lavoratori dispongono solo del lavoro, che possono (o sono costretti) ad offrire ai capitalisti in cambio di un salario, pone infatti una solida base teorica per analizzare situazioni di sfruttamento. Seguendo questo schema, la dipendenza strutturale dei lavoratori crea una situazione di vulnerabilità che può essere sfruttata

da chi possiede i mezzi di produzione. Quando, ad esempio, i lavoratori non hanno alcuna possibilità di scegliere come mercificare il proprio lavoro, ci troviamo in una situazione di schiavitù (*slavery*) o di grave sfruttamento lavorativo (*forced labour*). Il polo opposto, invece, è quello rappresentato dalla piena libertà di mercificare il proprio lavoro, che avviene quando i lavoratori operano nella condizione ideale di perfetta informazione e assenza di asimmetrie di potere tra datore di lavoro e dipendenti. È importante sottolineare che con questo approccio teorico la vulnerabilità dei lavoratori è intesa come una situazione derivante da fattori strutturali e non è necessariamente il risultato di forme di coercizione individuale (Strauss, 2012).

Lo schema teorico proposto da Marx ha quindi spinto molti studiosi a definire e analizzare lo sfruttamento lavorativo partendo dallo squilibrio di potere tra lavoro e capitale e dalle differenti forme di alienazione (dal processo di produzione, dall'oggetto prodotto, dai colleghi di lavoro, da sé stessi), che, in diversi casi, sono state interpretate come manifestazioni di differenti livelli di sfruttamento (Wallace e Wolf, 1995). Le forme di avvantaggiarsi dello squilibrio di potere e della condizione di vulnerabilità per i lavoratori che ne deriva sono così diventate l'elemento comune presente in molteplici definizioni provenienti da svariate discipline (si va dalla filosofia, alla sociologia, alla geografia, all'economia, alle scienze giuridiche). In generale, si tratta di definizioni che, partendo dallo squilibrio di potere accennato, identificano forme di sfruttamento in base alle dimensioni della giustizia, della dignità e della coercizione (Elster, 1978; Niezna, 2024).

Nel corso del tempo l'attenzione non si è più solo soffermata sulla definizione dei due poli (rappresentati dalla libertà di poter mercificare il proprio lavoro da un lato e dal lavoro in situazione di schiavitù dell'altro lato), ma anche sul *continuum* che unisce i due poli, all'interno del quale si possono manifestare diverse forme di sfruttamento lavorativo che, per una o più condizioni, differiscono dalla situazione estrema. L'attenzione verso questo *continuum* non si è però tradotta in una serie di definizioni puntuali di differenti forme di sfruttamento, quanto piuttosto in tentativi di identificare una serie di fattori che contribuiscono a definire le forme di sfruttamento lavorativo, evidenziando l'importanza di fattori locali, istituzionali e relazionali (Skrinkova, 2010). Fra gli studi che hanno provato a identificare i fattori che portano a situazioni di sfruttamento, occorre ricordare il contributo fornito dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) che, nel corso degli anni, ha avuto un ruolo molto importante nello studiare e fronteggiare fenomeni quali sfruttamento lavorativo e il lavoro sommerso. Nello specifico, l'ILO ha individuato i seguenti fattori che portano a situazioni di sfruttamento: (1) minacce o danni fisici; (2) restrizioni della libertà di movimento e pratiche di confinamento (sul posto di lavoro o in altri spazi); (3) situazioni

di dipendenza generata da debiti finanziari; (4) contrazioni rilevanti del salario o situazioni di mancata corresponsione del trattamento economico previsto; (5) sequestro di documenti personali (documenti d'identità, passaporti, ecc.); (6) minacce o effettive denunce alle autorità di situazioni di irregolarità (ad esempio, il caso di lavoratori migranti privi di documenti per una regolare permanenza) (Anderson e Rogaly, 2005; ILO, 2024, 2025; Strauss, 2012; Skrivankova, 2010). Come si può notare, si tratta elementi empirici che traducono nella pratica quelle dimensioni di giustizia, dignità e coercizione prima accennate.

L'ILO (2015) ha inoltre contribuito a definire con maggiore chiarezza la distinzione fra sfruttamento lavorativo (*exploitation*) e lavoro forzato (*forced labour*). In sostanza, lo sfruttamento può essere rappresentato come una qualsiasi situazione che non soddisfa le norme sul lavoro vigenti nel contesto nazionale analizzato, generando un vantaggio sproporzionato per il datore di lavoro. Per identificare situazioni di sfruttamento non è quindi necessario tenere conto di fattori legati al consenso. Tali fattori rientrano invece nella definizione di lavoro forzato, che si riferisce a situazioni in cui il lavoratore non ha accettato liberamente di lavorare o, avendo accettato liberamente di lavorare in una prima fase, non è successivamente libero di smettere di lavorare. Nel lavoro forzato lo sfruttamento diviene quindi più sistematico a causa dell'eliminazione del consenso (ILO, 2015, 2024) (*cfr.* Cap. 2 per un approfondimento di questi temi da un punto di vista giuridico). Tuttavia, richiamando ancora alla tradizione marxista, tali definizioni sono state frequentemente criticate per aver attribuito la responsabilità dello sfruttamento prevalentemente a singoli datori di lavoro, trascurando le cause strutturali e il fatto che, nel capitalismo, lo sfruttamento rappresenta un elemento intrinseco e costitutivo del rapporto di lavoro (Rigo, 2016).

Anche nel contesto italiano non esiste una definizione universalmente condivisa del concetto di sfruttamento lavorativo. L'attenzione si è concentrata, come in altri contesti nazionali, sulle forme più gravi di sfruttamento, provando a identificarne i tratti precisi del fenomeno. Tale definizione si basa sulla presenza di una relazione di potere fondata sullo stato di dominio tra due o più soggetti caratterizzati da un'iniziale e persistente disuguaglianza di potere (Omizzolo *et al.*, 2019; Oliveri, 2020). Come hanno sottolineato Abbatecola, Filippi e Omizzolo (2022), in questi casi, siamo di fronte a un riconoscimento reciproco dell'asimmetria di potere richiamata più sopra e tale asimmetria può prendere forma sia nella dimensione economica sia in quella sociale.

Il continuo richiamo a fattori quali l'asimmetria di potere fra lavoratori e datori di lavoro e l'identificazione di fattori che possono creare situazioni in cui i datori di lavoro traggono sproporzionati vantaggi da tale asimmetria

aprono il campo al lavoro sommerso. Esso è infatti un ambito in cui le vulnerabilità di lavoratori e lavoratrici possono assumere un carattere più accentratato e visibile e in cui è più probabile riscontrare l'assenza delle condizioni che definiscono un'occupazione dignitosa (*decent work*) (ILO, 2008). Per questo è utile qui richiamare come il lavoro sommerso, informale o non dichiarato è stato definito in letteratura.

A livello internazionale, si fa per lo più riferimento all'ILO, che definisce l'occupazione sommersa o informale come un insieme di accordi di lavoro che, in pratica o per legge, non sono soggetti alla legislazione nazionale sul lavoro, alla tassazione del reddito o al diritto alla protezione sociale o ad altre garanzie occupazionali (ad esempio, il preavviso di licenziamento, l'indennità di licenziamento, le ferie annuali o i giorni di malattia retribuiti). Inoltre, è importante sottolineare che l'approccio più recente dell'ILO (2002; 2018b) sottolinea che queste forme di occupazione possono essere presenti sia nelle attività economiche informali, sia nell'economia regolare o formale. Ad esempio, lavoratori e lavoratrici che, pur in presenza di un regolare contratto di lavoro, non possono godere di un insieme minimo di garanzie e tutele proprie del lavoro regolare; forme di lavoro part-time che nascondono lavori full-time; relazioni di lavoro che prevedono il pagamento "fuori busta" di una parte del salario; false forme di lavoro autonomo.

Un'altra importante definizione di lavoro sommerso o non dichiarato è quella che è stata elaborata a livello europeo dalla Piattaforma Europea per la Lotta al Lavoro Non Dichiarato (European Platform Tackling Undeclared Work, EPTUW), che ha preso avvio nel 2016 e oggi è *working group* permanente della European Labour Authority (ELA). La piattaforma europea ha promosso vari studi finalizzati a migliorare la conoscenza dei fenomeni dell'economia informale e, in particolare, del lavoro retribuito non registrato o non dichiarato alle autorità a fini fiscali, previdenziali e/o lavorativi (Williams e Windebank, 2005; Windebank e Horodnic, 2017). Anche in questo caso, sebbene non sia presente una definizione universalmente condivisa di lavoro non dichiarato (*undeclared work*), l'indicazione data dalla ELA è quella di far rientrare in questa categoria qualsiasi attività retribuita lecita per quanto riguarda la sua natura, ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle differenze nei sistemi normativi degli Stati membri (European Commission, 2007).

Oltre a questa definizione generale, è utile ricordare la presenza, a livello europeo, di un numero consistente di studi che hanno provato a identificare differenti forme di lavoro non dichiarato. Ad esempio, Williams e Kayaoglu (2020), in uno studio che poi è stato ripreso dalla ELA per formulare interventi per affrontare il lavoro sommerso, hanno proposto di concentrare l'attenzione su tre forme di lavoro sommerso: (1) i lavoratori non dichiarati

(*undeclared workers*), vale a dire persone che non hanno un contratto di lavoro scritto e non sono registrati presso alcuna autorità del lavoro e previdenziale; (2) lavoratrici e lavoratori dipendenti “sotto-dichiarati” (*under-declared employment*), persone che ricevono una parte del salario “fuori busta”, oltre al salario dichiarato derivante dall’impiego regolare (spesso part-time); (3) i falsi lavoratori autonomi o autonomi dipendenti (*bogus self-employed o dependent self-employed*), vale a dire persone registrate come lavoratori autonomi, ma occupati alle stesse condizioni dei dipendenti regolari e/o dipendenti da un unico datore di lavoro per la totalità o la maggior parte del loro reddito.

In generale, le difficoltà a trovare definizioni uniche e condivise di sfruttamento lavorativo e lavoro sommerso hanno stimolato un dibattito su quanto tali fenomeni possano essere considerati dei concetti. Sono discussioni che comunque non riducono i significati e la portata sostanziale dello sfruttamento lavorativo e del lavoro sommerso che, nella pratica, hanno dimostrato e dimostrano tutt’oggi la loro capacità di adattamento e resilienza a vari contesti economico-sociali.

3. Lavoro sommerso e sfruttamento: interpretazioni

L’intreccio fra lavoro sommerso e sfruttamento lavorativo è ancora più visibile quando si affrontano i principali approcci interpretativi che sono stati sviluppati per analizzare e comprendere tali fenomeni. In entrambi i casi, infatti, si è passati da una netta prevalenza di schemi dualistici ad approcci più orientati ad analizzare il *continuum* presente fra due punti estremi. Gli approcci dualistici si sono concentrati sui due estremi (lavoro regolare e lavoro non sfruttato da un lato, lavoro sommerso e sfruttamento dall’altro lato) nel tentativo di definire delle caratteristiche comuni e i principali fattori causali che fossero in grado di spiegare l’esistenza di questi fenomeni. Questo tipo di interpretazioni hanno contribuito a definire meglio i confini fra fenomeni diversi; allo stesso tempo, però, hanno spesso fornito una rappresentazione troppo omogenea e statica del lavoro informale e dello sfruttamento, trascurando le differenze e la dinamicità che tali fenomeni possono avere.

Gli approcci più recenti – che, invece, hanno maggiormente concentrato l’analisi sul *continuum* fra i due poli – hanno analizzato ed evidenziato soprattutto l’eterogeneità delle forme di lavoro sommerso e sfruttamento lavorativo e come tale eterogeneità sia caratterizzata da differenti condizioni di lavoro, salari, relazioni con altri attori sociali e capacità di *agency* da parte di lavoratori e lavoratrici. Si tratta di fattori che, intrecciati fra loro, compongono forme di lavoro sommerso e sfruttamento che possono essere molto

differenti e quindi richiedere differenti forme d'intervento finalizzate a migliorare le condizioni di lavoro e le tutele di lavoratrici e lavoratori. Inoltre, tali approcci, invece di ricercare un'unica causa in grado di spiegare il lavoro sommerso e lo sfruttamento lavorativo, hanno provato a spiegare che la presenza di forme diverse sia da ricercare dagli esiti dell'intreccio tra macro-forze, che guidano i cambiamenti dei sistemi economici e dei mercati del lavoro (globalizzazione economica, digitalizzazione del lavoro, processi di liberalizzazione e privatizzazione), e fattori che agiscono a livello micro, che sono legati al quadro istituzionale locale, ad aspetti culturali, sociali e relazionali propri dei contesti studiati. Infine, alcuni studi più recenti hanno proposto un approccio all'informalità in senso più ampio, evidenziando come processi di informalizzazione e forme di sfruttamento possano caratterizzare anche il lavoro regolare: ci riferiamo, ad esempio, agli studi che hanno indagato le trasformazioni del lavoro con l'introduzione di piattaforme digitali del lavoro (De Vita e Bertolini, 2025; Coletto e Dimitriadis, 2024, 2026). In generale, si tratta di studi che si sono concentrati su svariate forme d'informalità del lavoro o di sfruttamento, che si manifestano in molteplici settori economici, evidenziando come oggi i confini fra lavoro sommerso, lavoro regolare, sfruttamento lavorativo siano decisamente più sfumati rispetto al passato.

Per comprendere meglio il passaggio da approcci interpretativi basati su una logica duale ad approcci più focalizzati sull'eterogeneità e la trasversalità dei fenomeni studiati, sono qui ripresi i principali approcci che hanno affrontato l'economia e il lavoro sommerso, tenendo ben presente che le vulnerabilità dei lavoratori informali analizzate ed evidenziate con questi approcci sono le stesse vulnerabilità che potenzialmente possono generare situazioni di sfruttamento lavorativo.

Come accennato, gli approcci dualistici hanno avuto un'importanza considerevole nello studio dell'economia e del lavoro informale o sommerso. Nello specifico, sono tre gli approcci più usati, soprattutto nel periodo che va dagli anni Cinquanta fino alla fine degli anni Novanta: l'approccio dualista, quello strutturalista e, infine, quello legalista (Chen e Carré, 2020; Coletto, 2019). Le ricerche che si riconducono all'approccio dualista hanno tradizionalmente visto il lavoro e l'economia informale come un ostacolo allo sviluppo di un'economia moderna. Originariamente considerate occupazioni e attività limitate ai paesi economicamente ancora poco sviluppati, esse erano per lo più trattate come un insieme di attività che non contribuivano alla crescita economica nazionale. Questo approccio ha spesso favorito rappresentazioni di lavoratori e lavoratrici informali come dei destinatari passivi di esternalità: chi lavorava nell'informalità era semplicemente visto come un soggetto povero, vulnerabile e quindi frequentemente vittima di forme gravi di sfruttamento lavorativo (ad esempio, forme di schiavitù).

Con l'approccio strutturalista l'attenzione si è invece spostata sulle istituzioni che regolano e modellano il sistema economico. In questo caso, l'economia e l'occupazione informale erano viste come fattori funzionali al capitalismo e ai suoi più recenti cambiamenti. I processi di "informalizzazione" sono stati per lo più interpretati come reazione alle nuove esigenze del sistema produttivo formale, in termini di riduzione dei costi e di maggiore flessibilità (Castells *et al.*, 1989). Lo sfruttamento lavorativo, in questo caso, è stato per lo più interpretato seguendo lo schema di analisi di matrice marxista che, come descritto più sopra, si è concentrato sulle asimmetrie di potere fra lavoratore e datore di lavoro e sulle forme di alienazione da esse generate. Infine, l'approccio legalista (De Soto, 1989) ha invece posto l'accento sulla spesso eccessiva, e inefficace, regolamentazione dell'economia da parte dello stato. Secondo questo approccio, tali sistemi di regolazione creavano barriere al lavoro formale, soprattutto nei paesi del Sud del mondo. L'eccessiva regolamentazione, infatti, aumentava i costi dell'economia formale e dei processi di "formalizzazione". Questa prospettiva, oltre a porre l'attenzione sulla struttura dei costi dell'economia regolare, ha messo in luce la grande vitalità e intraprendenza di buona parte dell'imprenditorialità informale.

In generale, si può affermare che gli approcci dualistici finora descritti abbiano soprattutto risposto alla necessità di identificare, descrivere e misurare attività economiche e occupazioni in costante crescita in molti contesti del Sud del mondo e che, in precedenza, non erano state definite in termini concettuali e sostanziali. Nel corso del tempo, le interpretazioni lineari e dualistiche del lavoro informale (e dello sfruttamento) sono state però oggetto di molte critiche. Diversi studiosi hanno messo in discussione alcune delle idee alla base di questi schemi, sottolineando l'importanza di soffermarsi maggiormente su caratteri quali l'eterogeneità, la trasversalità e la dinamicità, che emergevano dagli studi empirici condotti in aree del mondo molto diverse fra loro.

Più nello specifico, ci si è maggiormente concentrati sull'eterogeneità delle forme di economia e lavoro informale, sottolineando la necessità di pensare al di là di categorie statiche come formale e informale, che tendono a collocare gli individui in un insieme di situazioni temporali e spaziali pressoché inalterabili. Superando gli approcci dicotomici all'informalità a favore di un modello concentrato sul *continuum* formale-informale, vari studiosi hanno contribuito ad accrescere la comprensione dell'informalità (Chen e Carré, 2020; Coletto, 2019; Williams, 2023). In alcuni casi, l'attenzione si è maggiormente soffermata sui diversi gradi di informalità in termini di dimensioni delle economie e di carattere del lavoro informale (Dimitriadis, 2023a; Williams, 2014). In altri, l'analisi si è focalizzata sulle motivazioni che spingono gli individui a impegnarsi nel lavoro informale, che possono

includere l'autonomia, la flessibilità economica e la ricerca di nuove forme d'integrazione sociale (Coletto e Bisschop, 2017; Williams e Windebank, 2001). Altri ancora hanno messo in luce come fattori quali l'identità professionale e di genere, lo status di cittadinanza e le dinamiche familiari influenzino la partecipazione all'economia informale (Dimitriadis, 2023b; Ramirez e Hondagneu-Sotelo, 2009; Snyder, 2004; Vianello e Sacchetto, 2016). Infine, degli studi hanno proposto una lettura istituzionale dell'economia informale anche nei paesi del Nord del mondo, suddividendo le istituzioni tra formali (ossia leggi e regolamenti codificati) e informali (ossia regole non scritte socialmente condivise che esprimono norme, valori e credenze più ampie della popolazione). Nello specifico, uno studio di Williams e colleghi (2015) ha mostrato come le istituzioni formali e informali possono essere "complementari", se le istituzioni informali rafforzano quelle formali, o "sostitutive", se si manifesta una certa distanza fra istituzioni informali e formali. In particolare, gli autori hanno sostenuto che maggiore è l'asimmetria tra istituzioni formali e informali – e quindi il divario tra la moralità statale e quella individuale – maggiore è la propensione a impegnarsi nell'economia informale.

Particolare attenzione è stata data ai processi che nascono dal basso, legati all'importanza delle strategie di sussistenza e di resistenza che si manifestano individualmente, collettivamente o in modo non pianificato (Coletto, 2010; Derickson, 2015; Lindell, 2010; Coletto e Bisschop, 2017; Coletto e Carbonai, 2023; Crossa, 2016; McFarlane, 2012; Recchi, 2023). Nell'ambito degli studi del lavoro, alcuni studiosi hanno soprattutto indagato le differenze all'interno del lavoro sommerso, analizzando le loro conseguenze sulle forme di rivendicazioni individuali e collettive, sui processi di costruzione di identità collettive e di resistenza a forme di sfruttamento lavorativo. L'attenzione si è concentrata su nuove forme ibride di lavoro e sui processi di ibridazione (Murgia *et al.*, 2020; Murgia e Pulignano, 2021; Piro *et al.*, 2023). Superando le prospettive binarie tradizionalmente utilizzate nel dibattito accademico degli studi sul lavoro (ad esempio, lavoro dipendente vs. lavoro autonomo, lavoro standard vs. lavoro non standard e lavoro formale vs. lavoro informale), l'approccio che mette al centro l'ibridazione del lavoro ha consentito di analizzare la natura multi-frammentata del lavoro contemporaneo. Secondo questo approccio, i processi di ibridazione del lavoro influenzano le condizioni di lavoro, i diritti sociali e la rappresentanza, nonché le rappresentazioni soggettive e le forme di agency di lavoratori e lavoratrici. Si tratta di un approccio che permette un'analisi più articolata anche dello sfruttamento lavorativo, che può manifestarsi anche in occupazioni formalmente regolate e che, in generale, può assumere articolazioni differenti lungo tutto il *continuum* formale-informale.

Anche nel caso italiano, lo sfruttamento lavorativo è stato interpretato in termini di un *continuum*, dove il rapporto tra lavoratore e datore di lavoro si fa progressivamente sempre più asimmetrico, fino ad arrivare a una mancanza assoluta di tutele contrattuali e a una vulnerabilità sostanziale. Secondo Cagioni e Coccoloni (2018), ad esempio, tale *continuum* comprende: (a) il lavoro grigio (presenza di parziali irregolarità contrattuali e salariali); (b) il lavoro nero (mancata registrazione del contratto o totale irregolarità delle norme contrattuali); (c) grave sfruttamento lavorativo (gravi violazioni a livello contrattuale, retributivo e di condizioni di lavoro); (d) caporalato, (e) tratta per sfruttamento lavorativo (reclutamento o trasporto e trasferimento di persone, allo scopo di sfruttamento lavorativo). Gli studi nel contesto italiano si sono inoltre maggiormente soffermati sulle forme di grave sfruttamento lavorativo, analizzando le condizioni materiali, ma anche le condizioni relazionali, ambientali e psico-fisiche delle persone sfruttate (Abbatecola *et al.*, 2022; Cagioni, 2020; Oliveri, 2018).

Dentro questa crescente attenzione alla comprensione delle differenze che caratterizzano fenomeni di lavoro sommerso e di sfruttamento lavorativo, è utile dedicare uno spazio specifico agli studi sociologici delle migrazioni, che hanno contribuito a comprendere meglio gli intrecci e le diverse articolazioni fra lavoro, migrazioni, status giuridico e sfruttamento.

4. Il coinvolgimento dei migranti nell'economia sommersa: analisi e interpretazioni sociologiche

Il coinvolgimento dei lavoratori migranti nell'economia informale nei contesti urbani viene ampiamente studiato negli Stati Uniti (Portes, 1995), dove la marcata presenza dei lavoratori migranti in imprese di piccole dimensioni costituisce un fattore di alta incidenza per il lavoro non dichiarato. Tali attività sono molto diffuse all'interno di economie etniche (*enclave*) ben sviluppate nel settore delle costruzioni oppure nel settore del commercio. In questo modo l'economia informale rappresenta per alcuni migranti un mezzo di sopravvivenza in un ambiente sociale particolare, caratterizzato da ostilità e mancato accesso a varie risorse. Per altri, invece, può rappresentare uno strumento in grado di favorire un'ascesa economica rapida, mentre in altri casi, rappresenta un modo per equilibrare la necessità di guadagnare del denaro con alcuni doveri culturalmente delineati. Inoltre, il lavoro sommerso può consentire a piccoli imprenditori di eludere oneri fiscali elevati e normative sul lavoro, al fine di competere con imprese che dispongono di maggiori capitali.

Mentre nella letteratura nord-americana l'impiego irregolare degli immigrati è stato tradizionalmente associato alla loro presenza illegale nel paese

ospitante (senza distinzione tra regolarità della posizione lavorativa e diritto di soggiorno) e l'ampia diffusione di questo fenomeno è stata attribuita a fattori di spinta dal paese di origine, il caso italiano si può interpretare in maniera nettamente diversa (Reyneri, 1998). In Italia, a partire dagli anni Ottanta e Novanta, l'irregolarità del lavoro migrante ha infatti raramente incluso attività lavorative riconducibili ad economie etniche, ma ha piuttosto riguardato il lavoro presso imprese locali in vari settori. In questo contesto, l'economia sommersa ha rappresentato un fattore di attrazione per gli immigrati provenienti da paesi economicamente meno sviluppati, soprattutto nei momenti in cui la disponibilità di lavoro locale per occupazioni marginali risultava scarsa. L'economia sommersa, quindi, non è un fenomeno che emerge con l'arrivo degli immigrati; al contrario, ha radici e motivazioni molto più profonde ed è particolarmente diffusa in aree storicamente fragili (Ambrosini, 2020). Questo fattore, insieme alla carenza e alla scarsa efficacia dei controlli, ha fornito un terreno fertile per la proliferazione del lavoro sommerso o non dichiarato, sia nazionale che straniero.

Oggi, dopo quasi cinque decenni di storia dell'immigrazione in Italia, la popolazione straniera si caratterizza per un'elevata stratificazione dal punto di vista di status amministrativo con conseguente accesso differenziato a diritti e risorse. Vi sono migranti che hanno acquisito la cittadinanza italiana, migranti provenienti da paesi membri dell'Unione europea, coloro con un permesso di soggiorno di lungo periodo, altri con un permesso di soggiorno temporaneo, rifugiati, richiedenti asilo, minori stranieri non accompagnati, migranti senza titolo di soggiorno. Tutti questi gruppi di migranti, insieme ai loro figli – le cosiddette seconde generazioni – sono parte integrante di un mercato del lavoro che richiede manodopera a basso costo. In questo contesto, è importante considerare i bisogni e i progetti personali e familiari dei migranti. Questi possono includere il desiderio di una permanenza temporanea, la necessità di accumulare rapidamente risparmi da inviare o reinvestire nel paese d'origine, l'incertezza riguardo l'accesso a servizi previdenziali, il senso di distacco sociale e il desiderio di avviare un'attività autonoma. Indipendentemente dallo status amministrativo irregolare e dalla precarietà sul mercato del lavoro, tali fattori rendono una parte della popolazione propensa a considerare vantaggioso l'inserimento nell'economia informale (Ambrosini, 2020). Infine, è essenziale considerare l'impossibilità per coloro che sono privi di un permesso di lavoro idoneo di trovare impiego nella sfera dell'economia regolare, a causa delle restrizioni delle politiche di immigrazione. Questa evidenza empirica testimonia lo stretto legame che c'è in Italia tra l'esistenza di un permesso di soggiorno e un contratto di lavoro.

In ambito sociologico, diversi studi si sono concentrati sull'inserimento dei migranti nel lavoro sommerso, spaziando dalla sociologia delle migra-

zioni alla sociologia del lavoro e alle relazioni industriali. La maggior parte di questi studi ha indagato, da un lato, le condizioni lavorative della forza lavoro migrante in un mercato del lavoro caratterizzato da flessibilità, precarietà e alti livelli di turnover, e, dall'altro lato, la capacità dei lavoratori migranti di affrontare questi ostacoli strutturali sia a livello individuale sia a livello collettivo. Gli studi sociologici si sono soffermati soprattutto sull'analisi di specifici fenomeni, che qui riprendiamo brevemente.

Caporalato. Nel corso della storia, gli intermediari del lavoro hanno avuto un ruolo di fondamentale importanza nel facilitare l'incontro tra la richiesta (datore di lavoro) e l'offerta (lavoratori) nei settori caratterizzati da un'elevata intensità lavorativa, come l'agricoltura. Le peculiarità di ciascun settore economico sembra influenzare la necessità di tale figura. Ad esempio, nel settore agricolo, la discrepanza tra i periodi di produzione e di lavoro nella coltivazione intensiva rende economicamente non sostenibile l'assunzione di un numero costante di lavoratori e lavoratrici durante tutto l'anno. Dal punto di vista dell'imprenditore agricolo, l'impiego dei caporali consente di regolare la forza lavoro occupata, in modo che i lavoratori siano disponibili quando necessario, senza doverli pagare quando non c'è sufficiente lavoro. Inoltre, i caporali possono fornire servizi di trasporto e supervisione. Un altro aspetto interessante riguarda la (parziale) sostituzione dei mediatori autoctoni con i caporali migranti a partire dagli anni Ottanta e Novanta, periodo che coincide con la graduale sostituzione dei lavoratori autoctoni da parte dei migranti nei settori ad alta intensità lavorativa. Nonostante la natura illegale dell'intermediazione informale sul lavoro, studi recenti dimostrano che la figura del caporale può essere percepita positivamente dai lavoratori migranti. Azzeruoli e Perrotta (2015), ad esempio, evidenziano che, nel caso dei raccoglitori burkinabé, i braccianti tendono a negare o sottovalutare il ruolo del mediatore e a enfatizzare l'esistenza di reti familiari che legano braccianti e caporali. I caporali spesso sottolineano l'unità tra i membri delle loro squadre, che considerano tutti "amici" o "fratelli", a volte contrapponendoli ai "bianchi".

Bogus self-employment. Un'altra categoria di migranti si trova a essere impiegata nella sfera dell'economia informale come lavoratori autonomi in modo fittizio. In questo caso, viene esaminato il lavoro non dichiarato condotto da falsi lavoratori autonomi il cui status è ambiguo, classificato tra dipendenti e lavoratori autonomi (Buckley *et al.*, 2016). Si tratta di lavoratrici che spesso svolgono tale attività per necessità, facendosi carico di tutti gli oneri, anche di quelli che spetterebbero al datore del lavoro (Williams *et al.*, 2011). In alcuni casi, però, questo tipo di lavoro informale può consentire ai lavoratori un miglioramento della loro carriera lavorativa (Dimitriadis, 2023a).

Posted workers. La letteratura sociologica sui lavoratori “distaccati” rileva delle differenze nelle condizioni di lavoro tra diversi tipi di aziende. Tali differenze sono viste come espressione di molteplici strategie di regolazione adottate dalle imprese, che possono essere di conformità regolatoria, arbitraggio o evasione regolatoria. In base ai diversi tipi di azione le implicazioni sulle condizioni dei lavoratori “distaccati” sono altrettanto variabili (Arnholtz, 2021). Infatti, il lavoro distaccato può essere caratterizzato da violazioni dei diritti di lavoratori e lavoratrici riguardo a orari lavorativi e salari, fino a severe forme di sfruttamento lavorativo che derivano dall’intersezione di livelli multipli di discriminazione (Cillo, 2021; Tapia e Alberti, 2019).

Organizzazioni di base. La letteratura sottolinea che le associazioni e le reti composte e guidate dai lavoratori e dalle lavoratrici impiegati in settori specifici sono di grande rilevanza nel contesto della politicizzazione della lotta per il rispetto dei diritti. Nel settore del lavoro domestico, ad esempio, Marchetti (2022) mette in luce come le mobilitazioni di lavoratrici e lavoratori domestici offrano spesso uno spazio in cui convergono diverse lotte sociali solitamente separate, quali quelle per pari diritti lavorativi e la lotta di classe, i diritti delle donne, il riconoscimento delle minoranze etniche, i diritti dei migranti. Inoltre, questo tipo di organizzazioni offrono una serie di servizi per rafforzare conoscenze e capacità utili per promuovere la partecipazione attiva alla sfera pubblica e politica. Alcune organizzazioni hanno anche creato programmi finalizzati al miglioramento delle condizioni economiche e del potere contrattuale dei loro membri, attraverso la creazione di cooperative di risparmio comunitarie. In generale, queste organizzazioni funzionano anche come gruppi di solidarietà e supporto reciproco che sostengono i lavoratori domestici sia nel loro lavoro che in altri aspetti della loro vita. In un altro settore, quello alberghiero, Iannuzzi e Sacchetto (2021) hanno individuato, ad esempio, diverse forme di resistenza sia individuali sia collettive messe in atto dai lavoratori di fronte alle condizioni lavorative precarie, al lavoro sommerso diffuso e ai cambiamenti introdotti da processi di *outsourcing*. A differenza dei sindacati tradizionali, queste organizzazioni e i sindacati di base sembrano essere più flessibili e adattabili alle varie sfide che devono affrontare.

5. Lavoro migrante e rischio di sfruttamento lavorativo

La letteratura internazionale sul legame fra sfruttamento lavorativo e lavoro migrante fa spesso riferimento a termini quali *exploitation*, *hyper-exploitation* (Lewis *et al.*, 2015; McDowell *et al.*, 2007; Waite *et al.*, 2015) e *super-exploitation* (Virginio *et al.*, 2023). Quest’ultima nozione rimanda

direttamente alle teorie della dipendenza, elaborate negli anni Sessanta e Settanta, per analizzare le strategie del capitale nei paesi periferici, come quelli dell'America Latina, che incontravano difficoltà nel competere con le ex potenze coloniali, le quali controllavano l'accesso alle tecnologie avanzate. In tali contesti, come strategia compensativa per mantenere la competitività in settori, quali, ad esempio, quello minerario, i salari venivano sistematicamente mantenuti al di sotto del livello necessario alla riproduzione sociale, producendo situazioni di *super-exploitation*.

In generale, costituendo una forza lavoro complementare in un mercato del lavoro segmentato, i migranti sono visti come un bacino di lavoratori iper-flessibili, disposti ad accettare cattive condizioni di lavoro e svolgere qualsiasi mansione, inclini a subire abusi e sfruttamento per via della paura di un ribasso salariale, di trovarsi disoccupati o, nel caso di coloro privi di status amministrativo regolare, di un eventuale rimpatrio (Anderson, 2010).

Anche per lo studio dello sfruttamento lavorativo fra i lavoratori migranti è stato spesso adottato un approccio di *continuum*. Invece di esplorare l'inserimento lavorativo dei migranti basandosi su visioni dicotomiche fra lavoro forzato e lavoro libero, tale *continuum* comprende una diversità di violazioni lavorative, che vanno dalle violazioni contrattuali alla schiavitù moderna (Hedberg, 2021; Skrivankova, 2010), come già accennato nella sezione del capitolo dedicata alle definizioni. Secondo questa visione, gli immigrati irregolari ricevono pagamenti più bassi e subiscono grave sfruttamento, il che significa che lo sfruttamento lavorativo si intensifica invariabilmente quando il lavoro precario coincide con uno status amministrativo instabile o assente. In ogni caso, le cattive condizioni di lavoro, straordinari non pagati, orari irregolari, la retribuzione bassa e le prospettive discriminatorie di promozione si combinano per rafforzare la segregazione iniziale di questi lavoratori.

La crescente attenzione rivolta alle forme più gravi di sfruttamento del lavoro, sia nel dibattito pubblico sia in quello accademico, ha tuttavia contribuito a lasciare in secondo piano le forme più routinarie di sfruttamento (Davies, 2019; Quondamatteo e Vianello, 2024; Zadra, 2023). Queste ultime rimandano a violazioni sistematiche e normalizzate della normativa lavoristica, che spesso sfuggono alle politiche di contrasto fondate su concettualizzazioni semplificate, quali quella di schiavitù moderna. Tali condizioni vengono imposte ai lavoratori migranti attraverso lo sfruttamento di un complesso sistema di vincoli, che include l'iper-precarietà (Lewis *et al.*, 2015), e che si intensificano in relazione al genere, ad esempio quando mansioni socialmente associate al genere femminile vengono attribuite prevalentemente a lavoratrici e non a lavoratori (Quondamatteo e Vianello, 2024).

Considerando i diversi settori di impiego dei lavoratori migranti, lo sfrut-

tamento lavorativo può manifestarsi in varie forme e può intersecarsi con il genere, la classe sociale e l'etnia. Nel settore del turismo, ad esempio, vengono frequentemente riportati casi di bullismo e molestie sessuali subite da lavoratrici e lavoratori migranti (Adib e Guerrier, 2003; McDowell *et al.*, 2007). Nel settore delle costruzioni, il reclutamento tramite reti etniche e caporali può portare a una dipendenza dal datore di lavoro o dal caporale, anche al di là dell'ambito lavorativo (Ryzdik e Anitha, 2020).

Allo stesso tempo, in letteratura viene spesso richiamata la necessità di prestare attenzione all'*agency* di lavoratori e lavoratrici migranti. Secondo Ryzdik e Anitha (2020), nonostante le donne migranti sembrino normalizzare le condizioni di sfruttamento lavorativo, alcune di loro riescono a migliorare la propria situazione lavorativa o a trovare occupazioni migliori nel tempo, una volta acquisite esperienza e competenze linguistiche adeguate. In altri casi, subire lo sfruttamento lavorativo fa parte del piano migratorio di alcune persone, che adottano strategie per migrare verso un mercato del lavoro di un altro paese che possa offrire migliori prospettive occupazionali (Waite e Lewis, 2017).

Nel contesto italiano, infine, si osserva un marcato sbilanciamento delle ricerche accademiche verso le agro-mafie e il fenomeno del caporalato nelle aree rurali del Sud. Vi è altresì un evidente predominio nel dibattito accademico sugli aspetti giuridici di questo fenomeno (Abbatecola *et al.*, 2022). Per quanto riguarda gli studi che trattano settori diversi dall'agricoltura, alcuni autori si sono occupati dello sfruttamento nei settori della logistica (Bellavista, 2020; Mangano, 2020), dell'industria del turismo (Alberti e Iannuzzi, 2020; Iannuzzi, 2021; Quondamatteo e Vianello, 2024), delle piattaforme digitali (Bano, 2021; Cabras *et al.*, 2024; Peterlongo, 2025; De Nevi, 2022; Dimitriadis, 2023c; Torre, 2020; Barrial Berbén *et al.*, 2026) e del lavoro domestico (Pagliuca e Tsimba, 2022).

Per quanto riguarda l'intreccio tra sfruttamento lavorativo e status amministrativo dei migranti, ricerche recenti hanno introdotto la nozione di "profughizzazione del lavoro" in riferimento ad alcuni settori, in particolare quello agricolo (Caruso, 2022; Dines e Rigo, 2015). Tali studi evidenziano come i cosiddetti "lavori 5P" (pesanti, pericolosi, precari, poco pagati e penalizzati socialmente) tendano a diventare un rifugio occupazionale per i nuovi arrivati, poiché l'aumento delle opportunità di mobilità lavorativa storicamente presenti nel settore agricolo ha generato vuoti occupazionali progressivamente colmati da richiedenti asilo, ossia da soggetti caratterizzati da uno status amministrativo particolarmente precario. L'inasprimento delle politiche in materia di riconoscimento della protezione umanitaria dal 2018 in poi ha contribuito a rendere queste persone sempre più esposte allo sfruttamento, poiché l'irregolarità o l'instabilità del loro status amministrativo li-

mita fortemente le possibilità di mobilità, sia all'interno sia oltre i confini nazionali. Parallelamente, si è osservata una tendenza alla destagionalizzazione e alla diversificazione culturale che, da un lato, ha consentito ai lavoratori di permanere nello stesso territorio e accedere a opportunità occupazionali lungo l'intero arco dell'anno, ma dall'altro lato ha contribuito a deresponsabilizzare i datori di lavoro per via della frammentazione dei rapporti di impiego dei braccianti, accrescendo così la loro ricattabilità. Ciononostante, pratiche di sfruttamento quali il mancato pagamento dei salari e i continui ricatti legati alla perdita del posto di lavoro continuano a svolgere un ruolo centrale nel vincolare i lavoratori a una condizione di immobilità geografica involontaria, che può coinvolgere anche cittadini dell'Unione europea (Piro, 2021; Sanò, 2018).

6. Modelli d'intervento e contrasto

Come è stato mostrato più sopra, alcuni approcci più recenti al lavoro sommerso o non dichiarato e allo sfruttamento insistono su due fattori: (1) la necessità di non considerare lavoro non dichiarato e sfruttamento come un fenomeno omogeneo. Al loro interno vi sono differenze significative, che generano bisogni diversi e quindi potenzialmente una differenziazione degli interventi; (2) la necessità di affrontare tali fenomeni con approcci multidimensionali, in grado di agire su scale territoriali differenti e di fornire misure e strumenti articolati, in termini di servizi e professionalità coinvolte.

Si tratta di una consapevolezza piuttosto recente, visto che tradizionalmente lavoro sommerso e sfruttamento lavorativo sono stati affrontati adottando politiche e interventi monodimensionali, propri di modelli "a canne d'organo" o "a silos". In questi modelli gli attori solitamente coinvolti sono stati: (1) gli ispettorati del lavoro, che si occupano di condotte irregolari concernenti condizioni di lavoro e/o alla legislazione in materia di salute e sicurezza; (2) gli istituti che si occupano della sicurezza sociale che monitorano e sanzionano frodi legate ai contributi sociali; (3) le autorità fiscali, che si occupano di evasione fiscale. Inoltre, in alcuni paesi, sono state coinvolte anche autorità doganali, organismi deputati alla regolazione e controllo dei flussi migratori, organi di polizia (Williams, 2022).

Molti studi hanno messo in luce che questo tipo di approcci si è rivelato eccessivamente frammentato e poco coordinato, evidenziando una scarsa efficacia nell'usare al meglio le risorse investite per affrontare il lavoro sommerso e contrastare lo sfruttamento lavorativo. L'attenzione si è quindi spostata su modelli in grado di combinare, in maniera integrata, politiche, misure e strumenti differenti.

A livello europeo, l'idea di un approccio integrato che preveda interventi diretti e indiretti finalizzati alla trasformazione del lavoro sommerso e alla lotta allo sfruttamento lavorativo ha preso forma concreta nell'approccio olistico promosso dalla Commissione Europea, attraverso la European Labour Authority (ELA). Si tratta di un approccio che mira costruire efficaci forme di coordinamento di politiche e misure e a sviluppare modelli di implementazione che prevedano reti di collaborazione fra istituzioni, enti pubblici, soggetti privati, parti sociali e altri soggetti che operano sui territori. L'obiettivo è quello di tenere insieme, in maniera integrata, misure, azioni e strumenti appartenenti agli approcci che più hanno caratterizzato la lotta al lavoro sommerso e allo sfruttamento, vale a dire (1) l'approccio di deterrenza, che tratta i partecipanti al lavoro non dichiarato come attori economici razionali e cerca di aumentare le sanzioni percepite e/o effettive e i rischi di essere scoperti; e (2) l'approccio di prevenzione che tratta i partecipanti come attori sociali inseriti in specifiche reti sociali ed economiche (Williams *et al.*, 2015) (*cfr.* Cap. 6).

Nonostante l'accresciuta attenzione politica verso questo tipo di approccio, studi recenti hanno evidenziato che, a livello nazionale, sono ancora diversi gli ostacoli a una sua piena attuazione. Le resistenze al cambiamento sono di varia natura e vanno da una consolidata abitudine a lavorare seguendo modelli "a canne d'organo", alla difficoltà di definire priorità d'azione e obiettivi trasversali, condivisi fra più attori, alla resistenza ad adottare indicatori di performance comuni, alla resistenza alla condivisione di dati, informazioni e pratiche di lavoro, a rappresentazioni del lavoro sommerso e dello sfruttamento eccessivamente lineari e stereotipate o spesso troppo circoscritte a fenomeni empirici specifici. Per questo, la fotografia restituita dagli studi è quella di una realtà europea molto frammentata in cui l'adozione dell'approccio olistico procede a velocità differenti, con attuazioni parziali, incontrando spesso ostacoli di diversa natura (Lapeyre e Williams, 2020).

In questo scenario frammentato, è comunque importante sottolineare che, negli ultimi anni, sono stati diversi i paesi europei che hanno deciso di adottare piani o strategie nazionali per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso e allo sfruttamento lavorativo. Fra questi paesi c'è l'Italia che ha promosso il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 (Piano sommerso) attraverso il coordinamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Come si può leggere nel documento che descrive il piano, esso prevede quattro azioni principali: (1) affinamento delle tecniche di raccolta e condivisione dei dati sul lavoro sommerso. In particolare, si prevede la creazione di reti interistituzionali di cooperazione, anche informatica, tra autorità e istituzioni al fine a condividere il patrimonio informativo sul lavoro sommerso e favorire una più approfondita conoscenza dell'e-

voluzione del fenomeno; (2) introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare e dignitoso; (3) realizzazione di campagne informative e di sensibilizzazione rivolte a datori di lavoro, lavoratrici e lavoratori, cittadini; (4) creazione di una struttura di *governance* multi-attore che assicuri una efficace implementazione delle azioni e il monitoraggio sull'attuazione delle misure.

Le azioni previste dal piano sommerso sono state pensate in continuità e in sinergia con le azioni promosse dal precedente Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (Piano caporalato) (*cfr.* Capp. 4, 6).

In generale, sebbene tali iniziative risultino condivisibili negli obiettivi e nella consapevolezza della natura multidimensionale dei fenomeni trattati, esse sono state oggetto di critiche per i risultati concreti finora prodotti, giudicati limitati e poco incisivi sul piano applicativo (De Michiel, 2023). Tra i principali limiti vengono segnalati la proliferazione di tavoli, accordi e protocolli spesso sovrapposti e privi di un'effettiva capacità operativa, nonché un coordinamento ancora insufficiente tra i diversi livelli istituzionali coinvolti. Questa frammentazione finisce per indebolire l'efficacia complessiva delle politiche di prevenzione e contrasto. Tali criticità sono talvolta ricondotte anche a definizioni restrittive del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo, influenzate da narrazioni dominanti, spesso ispirate al paradigma della “moderna schiavitù”, che tendono a ridurre l'analisi alla dimensione intersoggettiva vittima-carnefice (Salvia, 2024). Ciò ha contribuito a confinare buona parte delle politiche di contrasto prevalentemente nell'ambito penale, lasciando invece in secondo piano una lettura più ampia dei fattori strutturali e relazionali che favoriscono la diffusione dei fenomeni del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo.

2. Lo sfruttamento lavorativo tra norme e diritti fondamentali

di Camilla Buzzacchi

1. Lo sfruttamento lavorativo nel diritto europeo

Risale al 1998 la prima manifestazione di attenzione dell'ordinamento europeo per la piaga dello sfruttamento lavorativo. Nella Comunicazione del 7 aprile 1998 dedicata all'*undeclared work*, la Commissione ha usato la definizione di "*undeclared work*" – diversamente dall'OIL, che nel 1999 ha forgiato il concetto di *decent work* – per introdurre nel sistema giuridico sovranazionale l'attenzione per il lavoro sommerso: la formula era destinata a ricomprendere "qualsiasi attività retribuita di per sé lecita ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto della diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri". Il lavoro sommerso veniva dunque inquadrato come quel fenomeno la cui espansione "rischia di erodere il finanziamento dei servizi sociali, già esposto a pressioni, riduce il livello della protezione sociale delle persone e le loro prospettive sul mercato del lavoro e può inoltre influire sulla competitività" (Battista, 2022). In questa prima Comunicazione è stato formulato l'auspicio che si lavorasse ad una combinazione equilibrata tra interventi preventivi (rappresentati in particolare da norme amministrative, fiscali e contributive idonee) e azioni di sensibilizzazione, sanzioni e un'efficace applicazione delle norme. Si prospettava, dunque, la definizione di un mix di politiche, di cui poi nella successiva Comunicazione del 24 ottobre 2007 *Stepping up the fight against undeclared work* si è provato ad effettuare un bilancio, con la consapevolezza di risultati ancora insufficienti.

Nel 2009 la dir. 2009/52/CE ha introdotto norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La base giuridica è stata individuata non nelle norme primarie dell'UE poste a tutela del lavoro, ma in quelle relative alla politica dell'immigrazione: il lavoro nero è stato con-

siderato nella misura in cui rappresenta un fattore di richiamo per l'immigrazione irregolare mentre si è trascurata la circostanza per cui lo stesso costituisce una violazione dei diritti dei lavoratori e della concorrenza leale fra imprese.

Con la decisione 2016/344/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato, l'obiettivo è stato incoraggiare la cooperazione nella lotta al lavoro sommerso, facilitando e sostenendo lo scambio di migliori prassi e fornendo un quadro di riferimento per lo sviluppo di competenze e analisi comuni sugli strumenti adeguati da adottare. Nel 2019, con il reg. UE 2019/1149 che istituisce l'Autorità europea del lavoro, si è provveduto ad avviare il cammino per dotare l'ordinamento sovranazionale di questo ente, e dal 2021 questa Autorità avrebbe dovuto assorbire le attività esistenti e promosse all'interno della Piattaforma, che nel frattempo era superata. Nelle previsioni, l'Autorità Europea del Lavoro avrebbe avuto il compito principale di sostenere gli Stati membri e la Commissione nel migliorare l'accesso alle informazioni, contribuire alla mobilità dei lavoratori sul territorio europeo e contrastare le irregolarità di carattere transfrontaliero riguardanti il diritto dell'Unione Europea e le normative giuslavoristiche. Nelle intenzioni del legislatore europeo tali obiettivi sarebbero raggiungibili attraverso una continua assistenza "alle autorità nazionali nello svolgimento di ispezioni concertate e congiunte" destinata a contrastare forme di lavoro sommerso, nell'accezione europea di "lavoro non dichiarato".

2. Il quadro normativo nazionale

Fino al 2000 il Codice penale – attraverso gli artt. 600-604 – vietava una serie di reati legati alla riduzione in schiavitù, in attuazione delle convenzioni internazionali in materia di riduzione in schiavitù, tratta e tratta degli schiavi. Dall'inizio del 2000 sono state introdotte innovazioni riguardanti gli illeciti in materia di sfruttamento lavorativo e dei reati connessi all'occupazione irregolare degli stranieri.

La l. 11/8/2003, n. 228 riguardante le *Misure contro la tratta di persone* ha modificato il precedente art. 600 CP, che ora è intitolato *Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*. La nuova disposizione vieta l'esercizio su una persona di poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà o il mantenimento di una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali o all'accattonaggio. Questa situazione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia,

inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica. La stessa legge ha modificato l'art. 601 CP, ora denominato *Tratta di persone*.

La nuova disposizione ha criminalizzato l'induzione o la costrizione a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, di una persona che si trova in condizioni di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù, al fine di costringerla a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento. *L'individuazione dello sfruttamento lavorativo è risultata difficoltosa a causa della indefinitezza definitoria del fenomeno, e soprattutto delle condotte che comportano grave sfruttamento lavorativo e dunque da sanzionare per arrivare a colpire quelle "zone grigie", in cui proliferano situazioni di approfittamento e sfruttamento che non sono così gravi da venire considerate come schiavitù o tratta degli esseri umani.*

L'art. 12 del d.lgs. 13/8/2011, n. 138 convertito nella l. 14/9/2011, n. 148 ha introdotto l'art. 603-bis CP, che sanziona chiunque svolga "un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone il lavoro in maniera caratterizzata dallo sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, nonché approfittando dello stato di bisogno o necessità dei lavoratori".

Gli indici di sfruttamento (comma 2) sono circostanze quali la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali; la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Sono poi aggravanti la minore età dei lavoratori reclutati e l'esposizione al pericolo.

Si è così riconosciuta quell'area di comportamenti illeciti che si colloca tra le previsioni incriminatrici con sanzioni penali gravi riguardanti i casi di sfruttamento lavorativo che si manifestano con gli elementi della tratta (artt. 600 e 601) e, ad un livello di minore gravità, le nuove norme che puniscono il semplice utilizzo di lavoro irregolare.

Con l'adozione della direttiva già richiamata 2009/52/CE, la definizione fornita dall'art. 2, lett. i), considera «condizioni lavorative di particolare sfruttamento» quelle «in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana» e include le condizioni lavorative «risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo». È avvenuto allora il lento e parziale recepimento in Italia della

direttiva, che si è compiuto ad opera del d.lgs. 16/7/2012, n. 109 recante *norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*: è risultata, però, evidente la volontà di limitare il campo di applicazione della direttiva, poiché è stata formulata una nozione diversa e molto più ristretta di “sfruttamento” da parte delle disposizioni sanzionatorie. Non c’è inoltre traccia del riferimento alle “discriminazioni di genere o di altro tipo” contenute nella direttiva europea.

L’ultimo intervento è rappresentato dalla l. 29/10/2016, n. 199 recante *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*. Tale novella ha provveduto a integrare il Codice penale di alcune fattispecie riguardanti il lavoro forzato. In aggiunta alla previsione dell’art. 600 CP, che punisce chiunque riduca o mantenga una persona in uno stato di soggezione continuativa costringendola, senza possibilità di sottrarsi, a prestazioni lavorative o sessuali o al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento, vi è stata la riformulazione dell’art. 603-bis. Sono state infatti introdotte due distinte figure di reato: da un lato quella dell’intermediazione illecita, che persegue chiunque recluti manodopera per destinarla al lavoro presso terzi in condizione di sfruttamento; dall’altro quella dello sfruttamento lavorativo, che punisce chiunque utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante attività di intermediazione illecita, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento.

L’approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore è elemento costitutivo di entrambe le fattispecie di reato. Ma alcuni indici di sfruttamento lavorativo previsti dall’art. 603-bis sono idonei a meglio inquadrare la sussistenza del reato. Tra questi la reiterata violazione delle disposizioni sull’orario di lavoro ed il mancato rispetto dei periodi di riposo; il reiterato pagamento di retribuzioni inferiori ai livelli minimi stabiliti dai contratti collettivi o non proporzionati alla prestazione di lavoro; le violazioni delle norme su salute e sicurezza sul lavoro; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Alcune considerazioni possono poi essere svolte in merito alle misure di protezione delle vittime e all’accesso alla giustizia.

L’art. 18 del d.lgs. 25/7/1998, n. 286 recante *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, T.U., prevede il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale come strumento di tutela essenzialmente per le vittime di tratta, e consente altresì l’accesso a programmi di protezione sociale.

Il successivo d.lgs. 4/3/2014, n. 24, intitolato *Prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime* in attuazione della dir.

UE 2011/36, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, ha modificato l'art. 18 introducendo il comma 3 bis, secondo il quale per le vittime di schiavitù, tratta e simili sono previsti programmi di emersione, assistenza e integrazione sociale e vengono garantiti, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria (Borelli *et al.*, 2021). La grande difficoltà consiste nell'acquisire la prova rigorosa della riduzione del lavoratore in uno stato di soggezione continuativa, oltre che della effettiva costrizione a prestazioni lavorative o dell'abuso del suo stato di bisogno. L'art. 18 T.U. è stato concepito avendo a mente la tratta a scopo di sfruttamento di donne e minori, mentre le forme anche più gravi di sfruttamento in ambito lavorativo rischiano di passare impunte. L'applicazione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale non si presta perciò per casi, ad esempio, di gravi condotte estorsive o di rischio di una "punizione" per il lavoratore, perché esse sono difficili da dimostrare e non sono comunque considerate riconducibili al campo di applicazione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Il già richiamato d.lgs. 16/7/2012, n. 109 ha aggiunto un nuovo art. 22 commi 12-bis e 12-quater al T.U. immigrazione, che prevede uno speciale permesso di soggiorno per sei mesi a tutta la durata del procedimento penale che viene concesso agli immigrati irregolari che denunciano il proprio datore di lavoro, mantengono una condotta di collaborazione nel relativo procedimento penale e non mettono in atto comportamenti incompatibili con le finalità dello stesso. In generale, risultano molto scarse le possibilità di rilascio di questo permesso di soggiorno in quanto le circostanze richieste sono tali per cui vi è un'ampia gamma di situazioni di sfruttamento lavorativo che, pur rientrando nella definizione comunitaria di "particolare sfruttamento", non sono incluse nel campo di applicazione del permesso di soggiorno garantito dall'art. 22.

Va tra l'altro osservato che la definizione di "particolare sfruttamento" passibile di rilascio di permesso di soggiorno concretamente adottata dal legislatore nazionale non si concilia con le prescrizioni della dir. 2009/52/CE. In relazione alla fattispecie del cosiddetto "caporalato" il concetto di "particolare sfruttamento" è stato definito in modo sostanzialmente corrispondente al tenore della direttiva (al netto dell'omesso riferimento ai trattamenti discriminatori di genere) dal comma 2 dell'art. 603-bis CP (Taschini, 2022). Tuttavia, le condizioni che evidenziano un particolare sfruttamento non sono state prese in considerazione dal nostro legislatore ai fini della concessione del permesso di soggiorno alle vittime.

3. Costituzione, dignità del lavoro e tutela dei diritti

È ora opportuno riflettere sul quadro costituzionale in materia di lavoro e delle condizioni che rendono dignitoso lo svolgimento del medesimo, che nello spirito della Repubblica rappresenta il titolo di vera nobilitazione della persona.

La portata del diritto che gli artt. 1 e 4 della Costituzione hanno introdotto nel sistema giuridico italiano è all'insegna di un'estrema innovatività, e gli effetti che ci si attendeva all'entrata in vigore della Carta fondamentale repubblicana volevano essere quasi rivoluzionari.

È infatti pacificamente riconosciuto il pregio della collocazione del lavoro in Costituzione non solo come diritto individuale, ma come valore a partire dal quale la Repubblica viene edificata. La proclamazione del fondamento della Repubblica sul lavoro – simbolo di fondazione della stessa – contribuisce a determinare la struttura dello Stato nel suo complesso.

Democrazia e lavoro sono valori a partire dai quali la Repubblica va impostata e costruita (Loy, 2009). Il nesso tra lavoro e dimensione politica del nuovo ordinamento è stata così sentita in fase di elaborazione della Costituzione, che si è anche provato a percorrere la strada di condizionare il diritto di voto alla circostanza che il cittadino lavorasse: la convinzione era quella di un legame tra dimensione democratica dell'ordinamento e promozione di una società, i cui membri si dovevano distinguere non per una posizione sociale preminente, ma per un apporto alla comunità di appartenenza, da conferire attraverso il lavoro. Cosicché un insoddisfacente risultato di godimento del diritto al lavoro deve essere considerato non coerente all'identità democratica della comunità nazionale, perché «chi non lavora non ha, ma soprattutto non è. Non è un cittadino *pleno iure*» (Romagnoli, 1997).

Si è passati dal binomio illuministico del cittadino/proprietario al binomio repubblicano del cittadino/lavoratore: il nuovo ordinamento non può fondarsi sulla proprietà privata e sul suffragio censitario, ma deve ergersi sull'integrazione politica e sulla missione sociale dell'eguaglianza sostanziale. Per riprendere l'immagine della “rivoluzione promessa”, l'edificio da costruire per una convivenza inclusiva e democratica è possibile solo se le persone lavorano (Napoli, 2010). Dalla cornice programmatica della Carta fondamentale si evince la *piena riconduzione del sistema economico al modello ed ai presupposti del mercato, ma altresì la completa legittimazione dei pubblici poteri ad effettuare correzioni di quegli assetti del medesimo che comprimono i fini sociali, tra i quali il principio lavorista occupa una posizione preminente.*

Lavoro e voto sono dunque fondamentali elementi costitutivi della cittadinanza, e si irradiano sulla forma di Stato, ispirata al principio lavorista, e

sulla forma di governo, ispirata al principio democratico (Pallante, 2017). Negli artt. 1, 3 e 4 Cost. trovano un momento di sintesi l'impianto sociale e quello politico, perché dalle loro enunciazioni emana un progetto politico a partire da una prospettiva di socialità costruita muovendo dal lavoro.

Gli artt. 1 e 4 fondano in primo luogo diritti soggettivi, per effetto dei quali il diritto al lavoro assurge a elemento egualitario e universalistico. Nella Costituzione repubblicana è presupposto di un concetto di cittadinanza teologicamente e consapevolmente orientato ad «alterare la struttura della disuguaglianza sociale» (Marshall, 1976): emerge e spicca uno *status* di cittadinanza collegato alla partecipazione ad una comunità soprattutto attraverso il lavoro. Quest'ultimo assume così la valenza di *grand intégrateur*, che significa che «*s'est créé et développée une civilisation du travail, c'est-à-dire un ordre humain où toute la société et tous ses composants commencent à s'articuler ou à se réarticuler autour du travail*» (Barel, 1990; Castel, 1998).

In presenza di situazioni soggettive derivanti dal diritto dell'art. 4 la Carta fondamentale prevede azioni pubbliche – e dunque politiche – al fine di rendere effettivo e di garantire l'esercizio del diritto al lavoro di ciascuno. Esse sono necessarie per rendere il medesimo indipendente dal mercato del lavoro, le cui dinamiche “spontanee” potrebbero non essere sufficienti a garantire la piena occupazione, nonché la qualità sociale del lavoro stesso.

La costruzione del diritto del lavoro repubblicano (Buzzacchi, 2019) si è basata, da una parte, sull'attribuzione di diritti individuali ai lavoratori singolarmente considerati; dall'altra, sul riconoscimento delle organizzazioni sindacali in qualità di formazioni sociali fondate sulla solidarietà fra persone. Particolare rilevanza ha acquisito soprattutto il rapporto di lavoro subordinato, rispetto al quale l'elemento della retribuzione – il più rilevante dei diritti tutelati dal titolo III – rappresenta il contenuto e la garanzia. Confrontato con l'orizzonte del Codice civile – che a lungo ha dominato rispetto al dettato costituzionale – il diritto dell'art. 36 Cost. si è contraddistinto per la sua capacità di assegnare alla retribuzione specifica valenza e finalità etico-sociale. Pur partendo dalla dimensione puramente negoziale, la “mercede” va a incorporare anche parametri di libertà e di dignità, cosicché la disposizione fornisce una prospettiva nuova per la costruzione di un diritto del lavoro, che possa dare fondamento alla cittadinanza di carattere sociale.

Le vicende dell'applicazione della disposizione sono conosciute: la giurisprudenza ha svolto il ruolo di supplenza rispetto al mancato funzionamento del meccanismo configurato dall'art. 39 Cost., e ha basato il suo intervento sulla regola dell'immediata precettività dell'art. 36. Nel determinare concretamente gli indicatori della proporzionalità e della sufficienza della retribuzione il giudice ha fatto prevalentemente ricorso alle tariffe salariali

di fonte collettiva, e dunque alla contrattazione applicabile alla categoria di appartenenza del lavoratore. E in tal modo si è conseguito, attraverso un percorso parallelo a quello costituzionalmente indicato – l’applicazione dell’art. 39 avrebbe portato i contratti collettivi al di fuori della sfera privatistica, nella quale sono di fatto poi stati relegati – l’obiettivo di determinare un compenso monetario idoneo a rispondere al modello imposto dalla Carta.

Le riflessioni fin qui svolte permettono di cogliere la portata della violazione della Costituzione che si compie in presenza del fenomeno dello sfruttamento lavorativo (Omizzolo, 2020): esso nega tutto l’insieme di diritti che la Carta accoglie e che le istituzioni e la società civile dovrebbero salvaguardare con ogni sforzo.

4. Le molteplici forme dello sfruttamento lavorativo

Se la situazione più grave è quella del lavoro nero, determinata dall’assoluta assenza di un contratto, assai problematica si presenta anche l’*amplissima area del “lavoro grigio”* (Rossi, 2023), ovvero la *vasta casistica di presenza di contratto, che risulta però come improprio strumento giuridico di tutela del lavoratore*, perché accompagnato da espedienti da parte dei datori di lavoro, idonei a eludere quanto il contratto di lavoro dovrebbe prevedere. A dimostrazione di ciò si può tenere presente che nel 2023, solo nel settore agricolo, l’Inps ha annullato oltre 27mila contratti irregolari e denunciato 425 lavoratori.

Il Documento di programmazione della vigilanza per il 2024 dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), in tema di “lavoro grigio”, individua “quei rapporti di lavoro che, seppure formalmente regolari, presentano, nel concreto svolgimento, elementi di irregolarità sostanziali e ricomprende i fenomeni dell’appalto e del distacco, anche transnazionale, non genuini e della somministrazione abusiva, cioè effettuata da soggetti privi della necessaria autorizzazione”.

Va sottolineato infatti che al datore di lavoro spettano una serie di oneri. Primo tra questi vi è l’esigenza che i dipendenti siano regolarmente assunti, ma in aggiunta essi devono ricevere i contributi previdenziali, devono essere formati contro i rischi sul lavoro, devono essere dotati, laddove necessario, dei cosiddetti DPI, dispositivi di protezione individuale.

Circa l’organizzazione dell’azienda, il datore di lavoro deve provvedere affinché tra i dipendenti sia nominato un addetto al primo soccorso, un addetto antincendio e i lavoratori designati seguano corsi specifici di formazione.

Per aggirare i controlli il datore di lavoro è consapevole che per impiegare dei lavoratori non può poi negare loro busta paga, o omettere la comunica-

zione della loro assunzione. Succede allora che questi ricorra ad una condizione di regolarità fittizia – regolarità solo apparente – che consenta di nascondere le irregolarità e di sottrarle a eventuali controlli.

Tra queste irregolarità va incluso l'uso di far firmare al dipendente un contratto che prevede un numero di ore di lavoro settimanali non corrispondenti a quelle effettivamente svolte: il ricorso a contratti part time, che nascondono spesso rapporti che sono full time; in più le ore di lavoro straordinario sono sottratte a qualsiasi misurazione. Le ore di lavoro supplementari non dichiarate vengono infatti pagate, ma extra busta paga; e le giornate vengono dichiarate in quantità inferiore rispetto a quelle effettivamente svolte dal bracciante. Il lavoratore riceve poi *fuori busta* le giornate che non vengono dichiarate all'Inps: il pagamento è a cottimo, quindi correlato alla quantità di frutta o verdura raccolta, e non calcolato a partire dalle ore svolte. Il datore risparmia così sia su retribuzione che su contributi.

Avviene poi che il datore di lavoro possa obbligare il dipendente a restituirgli in contanti una parte dello stipendio: se lo stipendio per legge deve essere corrisposto tramite strumenti tracciabili, l'operazione di restituzione permette di erogare uno stipendio inferiore. Ancora, il contratto di lavoro può prevedere una mansione differente rispetto a quella effettivamente prodotta; nel contratto si sceglie di individuare una mansione meno onerosa sulla base delle retribuzioni previste dal CCNL.

Nell'ambito del lavoro “grigio” rientra anche, specialmente nel contesto dell'agricoltura, il fenomeno dei “falsi braccianti” che consiste nell'attribuzione, dietro pagamento, a lavoratori agricoli fittizi di giornate di lavoro svolte da altri braccianti. In questo modo, i primi possono usufruire delle misure di previdenza sociale, quali la disoccupazione agricola, gli assegni familiari e perfino la pensione agricola, pur non avendo mai effettivamente lavorato nel settore.

Si ricorre anche a forme contrattuali nuove, introdotte per effetto della liberalizzazione del mercato del lavoro, che permettono di camuffare rapporti di subordinazione e dunque di risparmiare sul versamento degli oneri retributivi e contributivi. La prestazione svolta in concreto differisce da quella descritta nel contratto, e permette così il superamento del monte ore stabilito nel contratto e l'inquadramento in mansioni non corrispondenti alle prestazioni effettivamente svolte: di conseguenza si determina anche un fenomeno di sotto-retribuzione.

L'aggiramento della normativa si produce anche per effetto del ricorso fittizio alla struttura societaria cooperativa: attraverso finte cooperative sociali si simula un reclutamento di lavoratori che devono registrarsi invece che essere assunti come dipendenti. Si ricorre così a forme di appalto e subappalto, con somministrazioni di prestazioni a committenti conniventi:

anche questa manifestazione di lavoro “grigio” genera vantaggi sul versante del versamento degli oneri previdenziali e delle responsabilità d’impresa.

5. Lavoro irregolare e mercato del lavoro

Con riguardo ai contratti di appalto e/o subappalto, i requisiti o “indici” della genuinità del contratto si misurano a partire dagli art. 1655 CC e art. 29 d.lgs. 10/9/2003, n. 276 di *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro*, e questi dovrebbero rendere possibile la distinzione rispetto alla somministrazione di manodopera: l’autonomia organizzativa dei mezzi in capo all’appaltatore, l’esercizio dei poteri datoriali (direttivo, organizzativo e di controllo) in capo all’impresa appaltatrice e l’assunzione del rischio di impresa (intendendo il rischio c.d. economico, che deriva dall’impossibilità di stabilire previamente ed esattamente i costi relativi.

Se questi sono i cc.dd. indici di genuinità individuati dalla normativa di riferimento, la loro applicazione fa desiderare. Per fare un esempio, nel caso degli appalti c.d. *labour-intensive* o ad alta intensità di manodopera è sfuggente la distinzione con la somministrazione di manodopera. Cosicché neanche gli indici consentono di riconoscere la vera natura dell’attività.

La realtà è di fenomeni di decentramento produttivo che vedono l’imprenditore economico, decidere di esternalizzare interi processi produttivi o singole fasi lavorative; oppure casi di ricorso a forme di codatorialità, che impiegano contratti di rete per impiegare forza lavoro che dipende da altri soggetti imprenditoriali.

Il meccanismo che genera vantaggi ai datori di lavoro e penalizza i lavoratori è pertanto la dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione: l’utilizzo di manodopera avviene nella forma della somministrazione, dell’appalto o del distacco.

Avviene così che i lavoratori vengano fatti migrare da una cooperativa all’altra e sono privati di ogni tipo di protezione: chi ne trae beneficio è da un lato il committente che utilizza un rapporto di lavoro di per sé subordinato ma esentato dagli oneri; in più sostenendo un costo del lavoro che è ridotto; dall’altro, i fornitori di manodopera che non versano l’IVA dovuta.

Ma alcune novità sono intervenute con il d.l. 2/3/2024, n. 19 che ha introdotto *Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, che ha l’obiettivo di contenere l’interposizione illecita di manodopera e le pratiche illecite in materia di appalto e distacco. Il contenuto di questa nuova normativa è prevalentemente di carattere sanzionatorio, con multe per i datori di lavoro colpevoli di sfruttamento.

Viene chiarita la distinzione tra l’appalto lecito e quello illecito.

La liceità c'è se l'appaltatore si assume l'organizzazione dei mezzi necessari e gestisce a proprio rischio il completamento di un'opera o di un servizio, distinguendosi così dalla mera somministrazione di lavoro.

I criteri che contraddistinguono e legittimano l'appalto genuino sono: l'organizzazione di mezzi, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto; l'esercizio, da parte dell'appaltatore, del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, e infine l'assunzione, da parte dell'appaltatore, del rischio d'impresa.

Pare interessante, in conclusione, un approfondimento sul regime giuridico di quei lavoratori che, per le particolari condizioni di svolgimento delle loro attività, hanno interpellato anche la giurisprudenza. Il regime lavorativo dei *riders* è stato fonte di contenzioso davanti ai giudici, e la questione merita di essere ricostruita.

Il quadro giuridico relativo alla figura del ciclofattorino o *rider* oscilla tra lavoro subordinato e lavoro autonomo: il primo disciplinato dall'art. 2094 e il secondo dall'art. 2222 CC.

Le due norme sono apparse presto insufficienti a qualificare le tante attività rientranti nello spettro, cosicché poi si è attinto alle forme di lavoro parasubordinate della collaborazione coordinata e continuativa ex art. 409 CPC, e della collaborazione etero-organizzata dell'art. 2 del d.lgs. 15/6/2015, n. 81 recante *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni*.

L'iter processuale ha avuto avvio con la controversia instauratasi tra i *riders* e la piattaforma digitale Foodora: il Tribunale di Torino ha escluso la riconducibilità del relativo rapporto agli schemi tipici tanto della subordinazione quanto della etero-organizzazione con la sentenza 7/5/2018, n. 778. La Corte di Appello di Torino ha poi deciso in maniera esattamente opposta e ha riconosciuto la natura etero-organizzata delle mansioni svolte dal *rider* con la sentenza 4/2/2019 n. 26, poi confermata dalla Corte di Cassazione con la sentenza 24/1/2020, n. 1663.

Con questa ultima pronuncia di legittimità la Corte di Cassazione ha applicato integralmente al lavoro dei *riders* la disciplina del lavoro subordinato: a seguire i giudici di merito (Tribunale di Milano 19/10/2023, n. 3237, *Deliveroo Italy*) hanno ravvisato nella prestazione lavorativa dei *riders* i caratteri del rapporto di lavoro etero-organizzato, da assoggettare all'art. 2, co. 1, d.lgs. n. 81/2015, già richiamato.

La ricostruzione della prestazione lavorativa del *rider* che è stata effettuata si basa sulla continuità, personalità nella prestazione e ingerenza funzionale dell'organizzazione predisposta unilateralmente da chi commissiona la prestazione. Tali elementi consentono di ritenere la prestazione lavorativa del *rider* strutturalmente legata alla organizzazione appartenente al commit-

tente. Si è ragionato sul fatto che da un lato il *rider* è libero di usare l'app per prestare il servizio richiesto e può liberamente accettare, rifiutare o ignorare la richiesta di consegna; ma che, d'altro canto, esiste un *ranking* collegato alla affidabilità dei turni di picchi di lavoro; e che è presente un meccanismo per cui è la società datoriale che assegna un luogo e un orario a ciascun turno. Da ciò si deduce l'esistenza di un'organizzazione del lavoro che dipende unilateralmente dal datore di lavoro.

Inoltre, la sentenza di Milano ha chiarito che l'operato del *rider* avviene sotto la permanente geolocalizzazione; questi non può così scegliere liberamente se accettare una consegna multipla, perché è sempre la Deliveroo Italy a creare una commessa multipla da poter accettare come tale. L'unica libertà del lavoratore è quella di scegliere quale tragitto utilizzare per consegnare l'ordine al cliente.

Non si è dunque in presenza di collaborazioni continuative, perché questo secondo rapporto contrattuale, che ha sostituito i contratti a progetto dal 2016, non ammette l'ingerenza del committente nelle modalità organizzative della prestazione. Condizione che, invece, si verifica per le prestazioni dei *riders*.

Questo traguardo raggiunto dalla giurisprudenza è di grande rilevanza, se si considera la vicenda contorta che aveva interessato precedentemente questi lavoratori.

Si può evidenziare, infatti, che nel 2020 è entrato in vigore il CCNL *Rider*, che ha costituito esempio innovativo per il suo obiettivo di fornire tutele ai lavoratori che operano come autonomi nell'industria italiana del *food delivery*. È stato il primo contratto in Europa che prevede diritti e tutele nell'ambito del lavoro autonomo. Esso introduce compensi minimi e indennità integrative per condizioni particolari di lavoro; un sistema di incentivi nelle città dove il sistema di *delivery* è di nuova introduzione; premi collegati ad un certo numero di consegne; fornitura gratuita di dotazioni di sicurezza, obbligo di formazione specifica e di coperture assicurative, sia contro gli infortuni sia per danni a terzi.

Nel marzo 2021, però, l'impresa Just Eat si è distaccata da Assodelivery, e ha proposto di sperimentare un proprio modello di organizzazione del lavoro ai *riders*, transitando alla dimensione della subordinazione: ha così stipulato con Cgil, Cisl e Uil di un contratto aziendale che, con alcune modifiche, si allinea a quello collettivo nazionale per il settore della logistica; cosicché ne risulta uno standard retributivo minimo di poco inferiore a 9 euro l'ora (compresi i ratei di TFR e tredicesima) più 0,25 euro a consegna; sono inoltre comprese le tutele e i diritti sindacali che caratterizzano il rapporto dipendente.

Da quel momento si sono dunque potuti applicare due sistemi alternativi di organizzazione e disciplina del lavoro dei *riders*.

Il primo è fondato sull'applicazione del contratto nazionale Assodelivery-UGL *Rider*, e riguarda un numero di circa 27 mila lavoratori che fanno capo alle piattaforme di Deliveroo, FoodToGo, Glovo, SocialFood e Uber Eats.

Il secondo, riconducibile a Just Eat, è a fondamento del rapporto dipendente dei lavoratori solo di questa impresa: l'aspetto insoddisfacente di tale soluzione è che un alto numero – probabilmente intorno a 18 mila *riders* – rimangono esclusi perché Just Eat fornisce solo il contatto ma l'organizzazione del loro lavoro dipende da altre piattaforme.

Altre pronunce significative si devono al Tribunale di Palermo.

La sentenza 24/11/2020, n. 3570 ha riconosciuto che i *riders*, quando sono qualificati come lavoratori subordinati, sono titolari dei diritti propri di tale figura, tra cui in particolare: la tutela contro il licenziamento illegittimo da parte del datore di lavoro; il diritto alle misure necessarie per la tutela della sua incolumità e per la prevenzione dei rischi lavorativi ai quali egli è esposto.

La pronuncia ha inoltre evidenziato che i ciclofattorini, caratterizzati dal tratto comune di essere addetti alla consegna a domicilio di cibo e bevande ordinate per il tramite di piattaforme ed applicazioni web, nate per mettere in contatto clienti e aziende, rientrano nella frastagliata galassia dei *gig workers*.

In particolare, il termine *gig economy*, si presta a designare l'ampio fenomeno in cui rientrano alcune tipologie di lavoro non inquadrabili in quelle che rientrano nel novero delle categorie occupazionali tradizionali: un modello economico basato sul lavoro a chiamata, occasionale e temporaneo e non sulle prestazioni stabili e continuative, caratterizzate solitamente da maggiori garanzie contrattuali.

Due pronunce di segno opposto l'una dall'altra sono intervenute successivamente.

Il Tribunale di Bologna con la sentenza 8/4/2022, n. 111 ha qualificato la vicenda processuale in termini di etero-organizzazione sulla base del carattere continuativo della prestazione posta in essere e dell'organizzazione delle sue modalità esecutive ad opera del committente, posto che il ciclofattorino può rifiutare la proposta di ritiro e consegna del cibo.

Al contrario il Tribunale di Milano, con sentenza 20/4/2022, n. 1018 ha ritenuto sussistere l'inserimento stabile del ciclofattorino nell'altrui organizzazione, in funzione di finalità estranee all'interesse produttivo del lavoratore, che non presenta rischio di impresa, bensì gli elementi tipici della natura subordinata del rapporto di lavoro. Impossibile ravvisare l'etero-organizzazione a fronte delle modalità, dei tempi e dei luoghi di lavoro, nonché dell'impiego di una piattaforma – che prevede fasce orarie di consegna con maggior numero di ordini, punteggio ottenuto a fronte delle consegne, penalizzazione per mancato accesso e/o indisponibilità alla consegna nei periodi/orari critici – e piuttosto chiara riconduzione alla subordinazione, a cui

conseguere l'obbligo per il ciclofattorino di recarsi in un luogo preciso per effettuare ritiro e consegna del cibo e della dotazione di un sistema di geolocalizzazione della piattaforma informatica, al fine di monitorare l'esecuzione della prestazione lavorativa.

Circa la possibilità, per il lavoratore, di rifiutare la prestazione, la sentenza ha evidenziato che ciò non appare incompatibile con la natura subordinata del rapporto: il *rider* è comunque limitato nella propria libertà esecutiva della prestazione, dal momento che il meccanismo della valutazione reputazionale lo induce a dare disponibilità nelle fasce orarie ritenute più rilevanti dal datore di lavoro; in più la proposta di assegnazione degli incarichi esula del tutto dalle esigenze/interessi del lavoratore, essendo fondata su un algoritmo.

Le due sentenze hanno dunque effettuato un differente apprezzamento della possibilità, in capo al ciclofattorino, di declinare l'incarico: per il Tribunale di Milano questa possibilità è irrilevante ai fini della qualificazione in termini di rapporto di lavoro subordinato; per il Tribunale di Bologna essa decisiva per configurare l'etero-organizzazione.

3. Metodi e strumenti per stimare il lavoro sommerso

di *Giulio Bosio e Simona Lorena Comi*

1. Lavoro sommerso: definizioni e confini

Con il termine economia sommersa, si fa riferimento a un insieme di attività economiche che sfuggono, in tutto o in parte, ai meccanismi ordinari di osservazione e regolazione pubblica. Il concetto è intrinsecamente complesso e presenta molte sfaccettature. In ambito di contabilità nazionale, tale complessità è stata formalizzata nel quadro della Non Observed Economy (NOE), che include attività illegali, attività legali deliberatamente occultate, o underground economy, e componenti non osservate per ragioni statistiche (European Commission, 1994, Eurostat, 2005).

Per evitare ambiguità analitiche è utile distinguere almeno tre componenti. Una prima componente è il sommerso economico, riconducibile alla scelta deliberata di non rispettare obblighi fiscali e contributivi (United Nations, 1993). Una seconda è il sommerso giuridico, relativo ad attività che violano esplicitamente norme penali o divieti e che quindi si collocano nell'ambito dell'illegalità. Una terza è il sommerso statistico, che deriva da limiti informativi e di misurazione, come la mancata rilevazione diretta, o l'incoerenza tra fonti, e che raccoglie quanto non emerge nei dati ufficiali indipendentemente dall'intenzionalità.

Il concetto di economia sommersa è formulato prevalentemente in termini di produzione e reddito non osservati, ma può però essere interpretato anche dal lato degli input, poiché la produzione avviene tramite l'impiego di fattori produttivi. In questa prospettiva, il lavoro irregolare rappresenta la principale declinazione del sommerso nel mercato del lavoro e comprende situazioni in cui l'attività lavorativa non è registrata oppure è registrata solo parzialmente, ad esempio attraverso la sotto-dichiarazione di ore o retribuzioni (Williams *et al.*, 2017). Economia sommersa e lavoro sommerso non sono perfetta-

mente sovrapponibili, ma sono strettamente connessi: il lavoro costituisce spesso il canale attraverso cui il sommerso si realizza e, soprattutto, il livello su cui molte strategie di misurazione possono essere costruite.

Gli economisti del lavoro distinguono due potenziali dimensioni del lavoro sommerso: il margine estensivo e quello intensivo. Quando siamo in presenza di lavoratori o posizioni lavorative che non risultano occupate nelle fonti ufficiali, stiamo considerando il margine estensivo. Quando invece l'irregolarità riguarda l'intensità della prestazione lavorativa, cioè le ore lavorate, si parla di margine intensivo. Questa distinzione è rilevante perché diverse fonti informative e diversi indicatori tendono a intercettare in modo differenziato le due componenti, con implicazioni dirette sulla comparabilità e sull'interpretazione delle stime (Søndergaard, 2023; Paulus, 2015).

Da un punto di vista metodologico, la misurazione del lavoro sommerso non può quindi essere considerata un esercizio puramente tecnico, ma implica scelte concettuali che incidono sulla comparabilità e sull'interpretazione dei risultati. La letteratura ha quindi sviluppato strategie diverse per coglierne l'intensità. A partire dagli anni Sessanta, con il miglioramento delle basi statistiche e degli strumenti econometrici, si sono consolidati due approcci principali: i metodi diretti e i metodi indiretti (Lucifora, 2003; Morvillo, 2023).

2. I metodi diretti di misurazione

I metodi diretti mirano a misurare il sommerso dal basso, raccogliendo informazione direttamente dagli agenti economici oppure osservando gli esiti dell'azione di controllo e accertamento. In questa categoria rientrano sia le indagini campionarie rivolte a famiglie o imprese che le evidenze amministrative prodotte da ispezioni e accertamenti fiscali e contributivi (Lucifora, 2003; Zizza, 2002). In generale, tali approcci restituiscono informazione micro sul fenomeno, essendo in grado di osservare chi partecipa, in quali ambiti, con quali modalità.

Le indagini campionarie sul lavoro sommerso si basano su questionari che chiedono agli intervistati di dichiarare la partecipazione ad attività lavorative non dichiarate e/o l'acquisto di beni e servizi "in nero" (Lucifora, 2003). A livello europeo, l'esperienza delle survey mostra l'importanza del disegno del questionario: domande a imbuto, definizioni chiare, garanzie di anonimato e formulazioni che riducano l'imbarazzo o la paura di esporsi (Burgstaller *et al.*, 2022).

Le survey presentano tre vantaggi principali. In primo luogo, offrono una notevole ricchezza informativa sul profilo micro del fenomeno, poiché con-

sentono di descrivere chi partecipa al lavoro sommerso e come, distinguendo, ad esempio, tra lavoro completamente non dichiarato e sotto-dichiarazione di ore o retribuzioni. In questo modo è possibile studiare il fenomeno lungo dimensioni micro quali le caratteristiche sociodemografiche o i settori di attività (Lucifora, 2003). In secondo luogo, quando raccolgono informazioni su ore lavorate, compensi e motivazioni, le survey permettono di cogliere aspetti che difficilmente emergono dagli archivi amministrativi e di avvicinarsi sia al margine estensivo (quanti lavoratori o posizioni) sia al margine intensivo (quante ore o quale quota di reddito non dichiarato), rendendo possibile analizzare correlazioni con fattori quali norme sociali e deterrenza percepita (Burgstaller *et al.*, 2022). Infine, le indagini campionarie sono strumenti relativamente flessibili, perché possono includere moduli ad hoc o componenti sperimentali: la rassegna di Burgstaller *et al.* (2022) evidenzia infatti come sia possibile incorporare tecniche sperimentali per ridurre le distorsioni tipiche delle domande sensibili e migliorare la qualità delle risposte (Burgstaller *et al.*, 2022).

Il limite principale delle survey è che le domande relative ad attività illegali o socialmente stigmatizzate tendono a generare sottostime della reale diffusione del fenomeno. In particolare, Burgstaller *et al.* (2022) richiamano due canali attraverso cui si produce underreporting. Da un lato, gli intervistati tendono a fornire risposte percepite come più accettabili socialmente per quel fenomeno noto come *social desirability bias*. Dall'altro, la presenza e le caratteristiche dell'intervistatore possono influenzare la propensione a rivelare comportamenti irregolari per quel fenomeno noto come *effetto intervistatore*. (Burgstaller *et al.*, 2022). Questi problemi sono noti e già stati studiati dalla letteratura metodologica classica sulle domande sensibili, che documenta come le risposte dirette sottostimino sistematicamente la prevalenza di comportamenti devianti o sanzionati socialmente (Fisher, 1993; Tourangeau e Yan, 2007). Inoltre, la comparabilità delle stime nel tempo o tra Paesi può risultare scarsa, poiché variazioni anche marginali nella formulazione delle domande, nel contesto dell'intervista o nelle modalità di somministrazione possono incidere sulla disponibilità a dichiarare comportamenti non conformi (Burgstaller *et al.*, 2022; Tourangeau e Yan, 2007). Infine, il campionamento standard, che mira alla rappresentatività rispetto alla popolazione residente, può non intercettare popolazioni difficili (ad es. nomadi o illegalmente presenti sul territorio), ma rilevanti per alcune componenti del lavoro sommerso (Burgstaller *et al.*, 2022).

Per ridurre i limiti delle domande dirette, e in particolare l'underreporting dovuto alla sensibilità del tema, la letteratura propone tecniche di domanda indiretta e disegni sperimentali che tutelano la privacy del rispondente e attenuano la pressione sociale legata all'ammissione di comportamenti irre-

golari (Burgstaller *et al.*, 2022; Krumpal, 2013). Un primo approccio consiste nell'introdurre una randomizzazione tale da impedire all'intervistatore di attribuire con certezza la risposta individuale al comportamento sensibile (la randomized response technique, proposta da Warner, 1965; Blair *et al.*, 2015). L'anonimato è garantito a livello micro, pur permettendo stime aggregate. Un secondo filone suggerisce di chiedere espressamente al rispondente solo quante affermazioni risultano vere in una lista di item non sensibili, a cui per un sottocampione si aggiunge l'item sensibile; la differenza tra gruppi stima la prevalenza dell'item sensibile (*list experiment*, o item count technique proposta da Miller, 1984; Imai, 2011). Un terzo approccio consiste nel combinare nella risposta un item sensibile e uno non sensibile con probabilità nota, e l'intervistato indica solo se le due affermazioni hanno lo stesso valore di verità oppure no (Burgstaller *et al.*, 2022; Yu *et al.*, 2008; Jann *et al.*, 2012).

Queste tecniche, pur risolvendo alcuni dei problemi delineati, in realtà soffrono di altre criticità. Per funzionare richiedono che i rispondenti comprendano bene il meccanismo di randomizzazione. E in ogni caso possono introdurre rumore statistico e, quando le domande sensibili non sono poste a tutto il campione, ovviamente si riduce la potenza delle stime. Tuttavia, sono particolarmente utili come strumenti di validazione e calibrazione delle stime ottenute tramite domande dirette, soprattutto quando l'obiettivo è quantificare fenomeni intrinsecamente sensibili (Burgstaller *et al.*, 2022).

Accanto alle survey, l'altro grande canale diretto è costituito dai dati di accertamento fiscale e contributivo. Queste informazioni di origine amministrativa sono estremamente ricche, perché descrivono in dettaglio le modalità di irregolarità emerse e i contesti settoriali in cui vengono rilevate. Soffrono tuttavia, di problemi di privacy e spesso le informazioni che vengono rese pubbliche o che sono utilizzabili a fini di ricerca scientifica, sono molto scarse. Inoltre, siccome gli accertamenti fiscali e contributivi non sono casuali, ma selezionati sulla base di rischio, segnalazioni o priorità operative, i campioni finali non sono rappresentativi della popolazione, ma fortemente selezionati. Ne deriva un bias di selezione che rende problematico estrapolare i tassi osservati all'universo delle imprese o dei lavoratori (Zizza, 2002).

Concludendo, i metodi diretti riescono a ricostruire la struttura micro del fenomeno e comprenderne le modalità concrete, ma tendono a sottostimare il fenomeno e producono stime non sempre comparabili tra contesti. Per questo la letteratura raccomanda la triangolazione di fonti e metodi e la trasparenza sulle ipotesi adottate e sull'incertezza associata alle stime (OECD, 2002).

3. I metodi indiretti di misurazione del lavoro sommerso

I metodi indiretti ricercano le tracce del lavoro sommerso nei dati disponibili, assumendo che l'irregolarità produca impronte statistiche in variabili osservabili.

L'idea di fondo è che il lavoro sommerso tenda a manifestarsi come anomalia rispetto a pattern attesi, e che diventi più probabile in presenza di un eccesso di turnover nei rapporti, un profilo retributivo incoerente con mansioni e orari contrattuali, una frequenza di infortuni non compatibile con l'occupazione registrata, oppure una discrepanza sistematica tra occupazione stimata da indagini campionarie e occupazione osservata negli archivi amministrativi. Preso singolarmente, ciascun segnale può avere spiegazioni alternative, come ad esempio stagionalità, shock settoriali, composizione della forza lavoro, pratiche di reporting. L'evidenza diventa più robusta quando più segnali convergono nello stesso territorio, nello stesso settore o nella stessa fascia di lavoratori.

Una prima famiglia di metodi indiretti si basa su grandezze che, in condizioni di piena regolarità, tendono ad assumere valori relativamente stabili o almeno prevedibili in base a caratteristiche osservabili come il settore di attività, la dimensione d'impresa, o il ciclo economico. Ad esempio, un elevato turnover del personale può segnalare forme di irregolarità latente, soprattutto quando riguarda contratti brevissimi, ripetuti o sequenze di assunzioni e cessazioni sproporzionate rispetto allo stock di occupati. L'indicatore diventa più informativo quando viene calcolato in modo comparabile, ad esempio nella stessa classe dimensionale, settore, o stagione.

Anche la presenza di un tasso di infortunio anomalo può essere un indicatore di lavoro sommerso. La relazione tra irregolarità e rischio di infortunio sul lavoro è plausibile, perché spesso il lavoro sommerso si accompagna a minori investimenti in prevenzione, minore formazione, minore capacità di segnalare rischi. Ma l'uso degli infortuni come proxy richiede cautela, perché gli infortuni dei lavoratori totalmente in nero possono non emergere nelle statistiche assicurative e la propensione a denunciare può variare. Per questa ragione, gli infortuni funzionano meglio come segnale complementare: diventano informativi quando risultano incoerenti con la composizione settoriale degli addetti registrati o quando mostrano pattern temporali difficilmente spiegabili con la sola occupazione regolare.

Una parte della letteratura ha utilizzato le discrepanze tra redditi e stili di vita o consumi per inferire sotto-dichiarazione di reddito, soprattutto tra lavoratori autonomi. Questo approccio non misura direttamente il lavoro sommerso, ma può catturare un canale importante, i redditi da lavoro non pienamente dichiarati. È un metodo utile per evidenziare comportamenti di sotto-

dichiarazione e per produrre indicatori territoriali. Tre sono i limiti quando l'oggetto specifico è il lavoro sommerso. Innanzitutto, si lega l'inferenza ai consumi osservati, che risentono di risparmio, credito e trasferimenti. In secondo luogo, si identifica più facilmente la sotto-dichiarazione di reddito che l'occupazione non registrata. Infine, si richiede modelli e ipotesi forti per separare l'effetto dell'evasione da altre determinanti dei consumi. Per questo motivo, è spesso più convincente come tassello di triangolazione che come misura autonoma.

Tra i metodi indiretti, l'analisi delle discrepanze tra fonti è particolarmente promettente per la misurazione del lavoro sommerso, soprattutto quando l'obiettivo è scendere a scale territoriali sub-regionali.

L'intuizione è semplice. Se il lavoro sommerso fosse assente (o trascurabile), misure diverse della stessa grandezza, ottenute attraverso canali indipendenti, dovrebbero convergere, una volta effettuate le necessarie correzioni tecniche. È possibile interpretare come evidenza di sommerso le divergenze persistenti, concentrate e non spiegabili da differenze definitorie o da errori di copertura.

Questo approccio richiede però un passaggio cruciale: la discrepanza grezza non coincide automaticamente con lavoro sommerso. Le differenze tra fonti possono incorporare unità di misura diverse, perimetri di copertura diversi, temporalità diversa, territorializzazione diversa, errori di misura e classificazione. Per trasformare la discrepanza in un indicatore informativo occorrono, quindi, procedure di armonizzazione e, quando possibile, di scomposizione: correzioni per multi-job holding, conversione in ore annue/FTE, riallineamento dei perimetri settoriali e dimensionali, controlli di coerenza con demografia e mobilità, e analisi di sensibilità alle ipotesi adottate. Laddove sia disponibile integrazione micro tra dati campionari e amministrativi, diventa possibile distinguere meglio la quota di differenza dovuta a errori di misura da quella compatibile con non dichiarato.

4. I modelli a variabili latenti (MIMIC/DYMIMIC)

Accanto ai metodi indiretti basati su discrepanze tra fonti, si sono affermati approcci econometrici che trattano il lavoro sommerso come una variabile latente, cioè non osservabile direttamente, e lo stimano come un costrutto che è generato da un insieme di determinanti osservabili e si manifesta indirettamente attraverso una batteria di indicatori che ne catturano le "impronte" nei dati. In questa famiglia rientrano i modelli MIMIC (*Multiple Indicators Multiple Causes*) e le loro estensioni dinamiche (DYMIMIC), che, applicati al mercato del lavoro, interpretano il lavoro sommerso come una

grandezza non osservata che tende a crescere al crescere degli incentivi alla non dichiarazione e delle opportunità di elusione (ad esempio pressione fiscale e contributiva, rigidità/regolazione, debolezza istituzionale e capacità di *enforcement*), e che si riflette in indicatori legati al lavoro stesso, come incoerenze tra fonti occupazionali, segnali di sotto-dichiarazione e altre anomalie statistiche coerenti con una quota di lavoro non registrato (Zizza, 2002; OECD, 2002).

Da un punto di vista formale, il MIMIC è un modello di equazioni strutturali in cui coesistono due livelli. Il primo livello è rappresentato dall'equazione strutturale che collega la variabile latente, che è l'intensità del lavoro sommerso, alle sue cause, ovvero variabili che modificano convenienza e possibilità di non dichiarare lavoro. Possibili candidate sono la pressione fiscale e contributiva, la regolazione, la disoccupazione, la qualità delle istituzioni e l'intensità dei controlli fiscali. Al secondo livello, una o più equazioni collegano la stessa variabile latente ai suoi indicatori, che in un'impostazione centrata sul lavoro dovrebbero essere scelti tra grandezze osservabili del mercato del lavoro o strettamente connesse ad esso (discrepanze tra occupazione/ore da indagini e archivi, segnali di irregolarità contrattuale o contributiva, anomalie nei flussi di posizioni). L'intuizione è che nessun indicatore singolo sia un termometro affidabile del lavoro sommerso; combinando più segnali e collegandoli simultaneamente ai driver strutturali, il modello costruisce una misura sintetica che mira a separare, almeno in parte, componente sistematica e rumore (Zizza, 2002).

Un aspetto centrale riguarda la scala della stima. Il MIMIC identifica tipicamente un indice, ovvero è una misura relativa, utile per confronti nel tempo o tra aree, ma non immediatamente interpretabile in livelli, come ad esempio quota di occupazione irregolare o ore non dichiarate. Per passare dall'indice a una quantità leggibile è spesso necessaria una calibrazione su benchmark esterni: per esempio, una stima indipendente riferita a un anno/area, oppure una misura prodotta da contabilità nazionale o da approcci basati su input di lavoro. Questo passaggio rende la serie più comunicabile, ma introduce una dipendenza esplicita dalla qualità e dalla coerenza del benchmark scelto; non sorprende quindi che applicazioni con struttura simile possano produrre livelli diversi a parità di indice, proprio per differenze nella calibrazione (Zizza, 2002; OECD, 2002).

Le estensioni dinamiche (DYMIMIC) aggiungono una dimensione temporale esplicita, perché l'intensità del lavoro sommerso viene modellata come un processo persistente, con componente autoregressiva, e cause/indicatori possono agire con ritardi. Questa impostazione riflette l'idea che l'irregolarità nel mercato del lavoro non reagisca istantaneamente, ma presenti inerzia e aggiustamenti gradualmente, contribuendo a produrre serie temporali più

stabili e attenuando le fluttuazioni spurie dovute a rumore negli indicatori annuali (Zizza, 2002).

I vantaggi dei modelli a variabili latenti, letti in chiave lavoro sommerso, sono almeno tre. Primo, consentono di produrre serie temporali coerenti e confronti strutturati perché combinano simultaneamente più segnali osservabili, invece di affidarsi a una singola discrepanza. Secondo, rendono trasparente il legame tra lavoro sommerso e determinanti strutturali: variando specificazione, set di cause o set di indicatori, si possono condurre esercizi di robustezza e verificare quanto la misura sia sensibile alle ipotesi sui driver. Terzo, offrono una cornice unificata che permette di integrare indicatori diversi ma pertinenti al mercato del lavoro, senza dover scegliere ex ante un'unica traccia ritenuta dominante (Zizza, 2002; OECD, 2002).

In questa metodologia, le scelte di modellazione sono tutt'altro che neutre e le scelte che portano alla definizione del modello di stima finale influenzano direttamente i risultati. Inoltre, esistono possibili problemi di endogeneità delle variabili inserite nelle equazioni, di multicollinearità tra determinanti macro-istituzionali e sensibilità a rotture di serie e di cambiamenti definitivi nelle fonti statistiche e amministrative. Per queste ragioni, le stime vanno spesso lette come indici modellistici di intensità del lavoro sommerso più che come misure oggettive in senso stretto, a meno di esplicitare un apparato di validazione (Zizza, 2002).

In letteratura, i modelli a variabili latenti (MIMIC/DYMIMIC) sono stati applicati prevalentemente alla stima dell'economia sommersa in senso macro, espressa ad esempio come quota del PIL, combinando determinanti (pressione fiscale e regolatoria, qualità istituzionale) e indicatori osservabili (proxy monetarie, scarti contabili e, talvolta, misure legate al mercato del lavoro) (Zizza, 2002; OECD, 2002). In questa prospettiva, un esempio recente è fornito da Morvillo *et al.* (2023), che adottano un approccio modellistico per analizzare l'economia sommersa dei paesi europei, basandosi su stime di riferimento ottenute con metodologia MIMIC e discutendo esplicitamente la struttura cause-indicatori del modello. Pur non essendo una stima costruita specificamente per il lavoro sommerso, l'impostazione è rilevante anche per quest'ultimo perché i due fenomeni sono strettamente connessi: una parte importante dell'economia sommersa si realizza attraverso l'impiego di lavoro non dichiarato o sottodichiarato e l'elusione di contributi e standard del lavoro; coerentemente, alcune specificazioni MIMIC includono indicatori labour-related (ad esempio misure dell'orario di lavoro ufficiale) tra le tracce osservabili della variabile latente (Morvillo *et al.*, 2023; Medina e Schneider, 2017).

In conclusione, i MIMIC/DYMIMIC possono rappresentare un'evoluzione rispetto ai metodi indiretti monocanale perché combinano determinanti

e segnali in un quadro unico; tuttavia, dipendendo da ipotesi, scelte di specificazione e calibrazione, risultano più solidi se usati in triangolazione con approcci alternativi e quando la documentazione di indicatori, benchmark e test di robustezza è trasparente (OECD, 2002; Zizza, 2002).

5. L'integrazione delle fonti statistiche e amministrative

L'evoluzione metodologica più solida nella misurazione indiretta del lavoro sommerso consiste nel passaggio da indicatori isolati a un sistema multi-fonte, in cui segnali diversi si controllano e si completano reciprocamente, senza essere interpretati come misure autosufficienti, ma più come dimensioni parziali di un fenomeno complesso (European Commission, 2007; Eurofound, 2013; Williams e Schneider, 2016).

La condizione perché la triangolazione sia informativa è l'integrazione ordinata delle fonti, che prevede l'armonizzazione delle definizioni e dei perimetri, la riconciliazione delle unità di misura (persone, posizioni, ore/FTE), la gestione coerente di multi-occupazione, tempi di riferimento e territorializzazione (UNECE, 2003; Eurostat, 2005). La costruzione di registri statistici integrati risponde proprio a questa esigenza: rendere comparabili stock e flussi e abilitare confronti sistematici fra survey e archivi, riducendo le discrepanze puramente tecniche e isolando quelle potenzialmente riconducibili a non osservazione (Istat, 2015). Su questa base, due strategie risultano particolarmente utili. La prima è la costruzione di indici compositi, che combinano indicatori eterogenei in una misura sintetica con pesi espliciti e trasparenti, utile per mappature territoriali e confronti nel tempo. La seconda è la produzione di score di rischio basati su modelli, che integrano molte variabili (anche non lineari) per classificare imprese, rapporti o territori in termini di probabilità di irregolarità, senza pretendere di stimare direttamente un livello univoco del lavoro sommerso. In entrambi i casi, l'integrazione tra fonti statistiche e amministrative svolge una funzione decisiva, per separare più chiaramente errori di misura e differenze definitorie dalla componente residua di discrepanza, permettendo di applicare tecniche di disaggregazione territoriale in modo coerente e documentabile (Molina e Rao, 2010; De Gregorio e Giordano, 2016; Elek e Köllö, 2019; Dalla Zuanna *et al.*, 2025).

Nel complesso, l'approccio multi-fonte configura i metodi indiretti come componenti di un sistema integrato di monitoraggio, in cui l'affidabilità dell'evidenza cresce non per "forza" del singolo indicatore, ma per coerenza tra segnali, trasparenza delle procedure di armonizzazione e attenzione sistematica alle spiegazioni alternative delle anomalie osservate (Eurofound, 2013; Williams e Schneider, 2016).

Seconda parte
Governance pubblica
e strumenti di intervento

4. *La Pubblica Amministrazione come attore di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo*

di *Camilla Buzzacchi e Salvatore La Porta*

1. **Le misure giuridiche di prevenzione e contrasto**

La letteratura giuridica ha evidenziato che gli strumenti di analisi giuslavoristici hanno tardato ad occuparsi della materia dello sfruttamento lavorativo e del caporalato (Marcenò, 2024): l'attuale presidio è rappresentato solo dal diritto penale, con leggi che reprimono il reato del caporalato e puniscono chi sfrutta, ma lasciano il lavoratore nella generica condizione di persona offesa (Taschini, 2022). Il sistema punitivo definito dalla legislazione italiana mal tutela i lavoratori (Ferrajoli, 2023) che, per ottenere una forma di ristoro economico, devono costituirsi parte civile in procedimenti giudiziari penali, nei quali difficilmente riescono a dimostrare le condizioni di sfruttamento e a far valere i propri diritti. L'adeguata modalità di intervento dovrebbe essere piuttosto un sistema di tutele garantite dal diritto del lavoro e volte alla prevenzione (Garofalo, 2020), per ricostruire i legami fondamentali tra lavoro e dignità, da una parte, e tra lavoro e cittadinanza dall'altra parte, come prescrive la Costituzione repubblicana.

Il fenomeno rispetto al quale occorre elaborare proposte e soluzioni è quello di lavoratori, spesso di origine straniera, che sono solo formalmente liberi di entrare o uscire da una relazione contrattuale di lavoro: in realtà lo stato di bisogno e dipendenza in cui si trovano li induce ad accettare, in piena consapevolezza e senza violenze esplicite, condizioni di lavoro e forme di reclutamento degradanti, fino a subire uno *status quo* vincolato e vincolante (Omizzolo, 2020).

Ma misure di politica pubblica tese ad affrontare il fenomeno sono state approntate recentemente. Il riferimento è al programma “*Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori*” GOL impostato dal PNRR (Padrin, 2023), il cui punto di forza è la straordinaria mole di risorse che lo ha accompagnato al suo avvio nel 2021. Esso è destinato prioritariamente alle persone in cerca di occupazione percettori di un ammortizzatore sociale o di una misura di so-

stegno economico di integrazione al reddito sottoposti a condizionalità (in particolare: percettori di ammortizzatori sociali quali NASpI e DisColl e di Reddito di cittadinanza), ma anche ai lavoratori fragili e disoccupati con limitate chance occupazionali. Da esso ci si attendeva l'attivazione di azioni personalizzate e mirate, idonee a inserire nel mercato del lavoro soggetti (lavoratori e non), caratterizzati da situazioni di fragilità e/o vulnerabilità. Per arrivare all'obiettivo auspicato occorre un solido sistema di scambio di dati e di flussi informativi tra tutti i soggetti, pubblici e privati, a vario titolo coinvolti nella Rete nazionale dei servizi per l'impiego. L'efficiente funzionamento della Rete è propedeutico al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), a partire dal patto di servizio/lavoro personalizzato; e alla tutela dei soggetti più fragili e vulnerabili, che richiede sinergia di soggetti privati, in funzione integrativa e suppletiva delle strutture pubbliche, in grado di erogare servizi sociosanitari mirati (Bozzao, 2023).

Inoltre, la letteratura giuridica ha recentemente messo in evidenza il *refugee gap*, ovvero uno svantaggio nel mercato del lavoro sia per quanto riguarda la possibilità di trovarsi in condizione di disoccupazione sia rispetto alla qualità del lavoro (Protopapa, 2023). Nonostante il principio di parità di trattamento nelle condizioni di lavoro, le caratteristiche del titolo di soggiorno sono infatti in grado di condizionare il lavoro dei migranti umanitari. La questione problematica per il diritto è quella della limitata durata del titolo di soggiorno, da cui deriva l'accesso a percorsi lavorativi precari. I dati ancora non permettono di tracciare in modo sistematico lo status migrante dei lavoratori vittime di grave sfruttamento lavorativo, ma esistono riscontri significativi di collegamento tra titolo di soggiorno per "richiesta asilo" e le ipotesi di reato di cui all'art. 603-bis CP (Bonardi *et al.*, 2023).

2. Il ruolo (delle pubbliche amministrazioni e) degli strumenti legislativi e amministrativi

Si possono allora richiamare varie misure di promozione e varie modalità sperimentali di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo: gli obiettivi da conseguire sono la realizzazione di forme efficienti di trasporto dei lavoratori, il monitoraggio dell'andamento del mercato del lavoro agricolo, la promozione di politiche attive del lavoro e di contrasto al lavoro sommerso, l'organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale e l'assistenza dei lavoratori stranieri.

Richiamandosi al Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 e nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la Missione 5, Componente 1, sezione dedi-

cata alle politiche del lavoro, ha previsto l'adozione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di un Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025, da realizzare attraverso azioni specifiche finalizzate a prevenire e contrastare il lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia (cfr. Capp. 1, 6). Esso è stato poi aggiornato con il decreto ministeriale del 6/4/2023 ed è arrivato a conclusione nel 2025. Ha rappresentato per l'Italia l'opportunità di dotarsi per la prima volta di una strategia stabile con sinergie tra i diversi attori, non solo istituzionali, coinvolti nella prevenzione, nel contrasto del lavoro irregolare e nella valutazione delle politiche, secondo un approccio multi-agenzia, anche in relazione alle diversità dei settori produttivi e dei contesti territoriali. Il Piano nazionale ha delineato azioni volte a costruire un patrimonio informativo; ad introdurre misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare, in maniera che i benefici dall'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso; a realizzare una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori per sensibilizzare i destinatari sul "disvalore" insito nel ricorso ad ogni forma di lavoro irregolare; a creare una struttura di *governance* che assicuri un'efficace implementazione delle azioni ed il monitoraggio sull'attuazione delle misure. Infine, va detto che il Piano nazionale riconosce il ruolo delle politiche attive del lavoro e dei Centri per l'impiego (CPI), azioni pubbliche già ben conosciute.

Il Programma per la Garanzia di Occupabilità dei lavoratori (GOL), è il principale strumento di politica attiva. Questo programma prevede l'individuazione del percorso di inserimento lavorativo a partire da un processo di *assessment* dei bisogni dell'utente, in base al quale sono individuati quattro percorsi:

1. reinserimento occupazionale, con interventi di orientamento e accompagnamento al lavoro per le persone più facilmente occupabili;
2. aggiornamento professionale (*upskilling*) con interventi formativi di breve durata, fino a 150 ore;
3. riqualificazione professionale (*reskilling*) con formazione più intensa fino a 600 ore;
4. lavoro ed inclusione per soggetti con bisogni complessi, che necessitano di un supporto multidimensionale.

Soprattutto il percorso 4 è quello pensato per prevenire il lavoro sommerso, perché rivolto a persone che presentano una maggiore esposizione al lavoro irregolare: coloro che non hanno un obbligo di rivolgersi ai servizi, più difficili da raggiungere e, pertanto, più a rischio di lavoro irregolare, per cui sono opportuni approcci dedicati.

Le azioni di sistema previste, che includono strumenti informativi e formativi, sono connesse con le politiche attive.

Anzitutto fondamentale è l'informazione/formazione per gli operatori dei

CPI: vanno rafforzate le competenze degli operatori nella fornitura di servizi informativi per favorire la conoscenza e la consapevolezza nei lavoratori dei loro diritti in ambito lavorativo, sindacale, sociale e sanitario, nonché sui rischi per la salute e la sicurezza relativi allo specifico settore; nella promozione di servizi di intermediazione più trasparenti ed efficaci in relazione alle specificità del settore, al fine di evitare di rivolgersi ai c.d. caporali; nel raccordarsi con altri servizi pubblici e privati del territorio e con altri soggetti istituzionali competenti per favorire azioni integrate di prevenzione, contrasto, protezione e assistenza, reintegrazione socio-lavorativa.

Inoltre, nel documento è richiamato il Piano di sviluppo delle competenze di responsabili e operatori dei CPI – ForPlus, Percorsi per le Politiche del Lavoro di ANPAL Servizi – finalizzato all’acquisizione di competenze di base e specialistiche per una corretta attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Nell’ambito di questo Piano, è stato progettato, d’intesa con ANPAL, un corso specialistico su “i servizi per l’impiego e il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura”, dedicato agli operatori dei CPI, e proposto come intervento nazionale nell’ambito dell’Azione prioritaria 4 del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.

Il Piano di formazione specialistico da progettare era destinato ai responsabili ed operatori dei CPI, nonché agli operatori di altri servizi pubblici e privati competenti negli ambiti della prevenzione, vigilanza e contrasto del lavoro irregolare (INPS, INL, INAIL; organizzazioni sindacali e associazioni datoriali) e del reinserimento delle vittime di sfruttamento lavorativo e caporalato (in particolare i soggetti del Terzo Settore; i Servizi socioassistenziali dei Comuni). La prima attività da realizzare era la rilevazione e analisi dei fabbisogni formativi in modo tale da progettare un piano di formazione che risulti realmente rispondente alle esigenze espresse dal sistema degli attori e dal territorio di riferimento.

Il Piano prevedeva anche la realizzazione di un progetto pilota per la sperimentazione di servizi integrati dedicati alla prevenzione del lavoro irregolare in alcuni settori specifici. Le singole regioni avrebbero potuto scegliere di partecipare alla sperimentazione individuando anche i CPI più idonei presso cui avviare le attività. Obiettivo generale di tale sperimentazione era il superamento della diffusa informalità del *matching* tra domanda e offerta di lavoro e la proposta di percorsi virtuosi che aiutino la diffusione di comportamenti responsabili e trasparenti nell’instaurazione dei rapporti di lavoro. Ciò comportava anche l’implementazione del ricorso all’intermediazione dei servizi pubblici e privati per il lavoro nei settori più a rischio di lavoro nero, quali edilizia, servizi domestici e di cura. L’obiettivo era poi di mettere a sistema la sperimentazione con i risultati di maggiore successo. In particolare, si intendeva

indirizzarsi a giovani che si confrontano con il mercato del lavoro per la prima volta; a donne particolarmente esposte nel mercato del lavoro afferente settori più permeabili al sommerso; a immigrati, anche extracomunitari (a cui fornire consulenza e informazione nelle lingue delle nazionalità più rappresentate); a imprese presenti sul territorio operanti nei settori di riferimento.

Il progetto si doveva caratterizzare come un servizio integrato sul territorio, coordinato dai CPI e da una rete territoriale di partenariato che coinvolga centri privati per il lavoro, patronati, organizzazioni di categoria, terzo settore, amministrazioni locali, istituzioni di welfare territoriale, scuole ed istituzioni formative.

I percorsi da porre in essere dovevano riguardare anzitutto l'informazione sul territorio rivolta ai potenziali utenti dei CPI (persone in cerca di lavoro e imprese) sulla normativa che riguarda e tutela il lavoro nelle sue forme più flessibili. In più si prevedeva l'offerta di servizi da rivolgere in modo specifico alle imprese territoriali, per avvicinarle ai CPI e spingerle ad utilizzare i servizi pubblici e privati di incontro domanda/offerta, ricevendo altri servizi quali, a titolo esemplificativo, quelli di assistenza alla gestione di adempimenti normativi in materia di comunicazioni obbligatorie, tutela di sicurezza e salute dei lavoratori.

È presto per poter fare un bilancio del programma GOL. E tra l'altro si può dire che l'impatto di GOL può risultare potenziato dalla sinergia con il D.P.C.M. 2/10/2025 o "decreto flussi 2026", che ha fissato per quest'anno 164.850 quote di ingresso per motivi di lavoro. Le competenze di cui si è alla ricerca devono necessariamente essere coordinate con i nuovi flussi in ingresso per rispondere alle carenze di manodopera nei settori agricolo e turistico: in una prospettiva di programmazione e prevenzione, i flussi e la regolarizzazione dei lavoratori stranieri vanno adeguatamente governati.

3. Le pubbliche amministrazioni come datori di lavoro: esiste un problema di sfruttamento del lavoro irregolare dei dipendenti pubblici?

Spostando il fuoco dell'attenzione sul rischio dello sfruttamento lavorativo a danno dei dipendenti pubblici, a prima vista, si potrebbe dire che il problema non si pone. La disciplina del pubblico impiego è così rigidamente prevista che sarebbe difficile sostenere che le pubbliche amministrazioni sfruttino il lavoro irregolare. E la regola (costituzionale) dell'accesso mediante concorso rafforza questa affermazione (per questi e altri profili di diritto costituzionale, *cf.* Cap. 2).

Tuttavia, questo non vuol dire che non valga la pena affrontare il discorso e questo per due ordini di ragioni che saranno esaminate nel prosieguo. In

primo luogo, perché non mancano disposizioni che possano essere ricondotte al tema della tutela dei dipendenti pubblici. In secondo luogo, perché il tema si pone soprattutto quando la pubblica amministrazione non assume la veste datoriale, bensì quella di committente. Si vuol dire che laddove una pubblica amministrazione stipuli un contratto pubblico con un operatore economico privato (appaltatore o concessionario), i dipendenti di quest'ultimo – pur non essendo dipendenti pubblici – non sono totalmente estranei all'intervento pubblicistico volto a tutelarli. Il codice dei contratti pubblici (in seguito, “CCP” o anche soltanto “Codice”) prevede una serie di norme che vincolano questi operatori economici privati a offrire una tutela ai lavoratori, che scongiuri anche il rischio di sfruttamento lavorativo. È bene precisare che – come è emerso anche dal confronto con amministratori pubblici svolto nel corso della presente ricerca – il Codice non lascia ampi margini di manovra alle pubbliche amministrazioni quali stazioni appaltanti o enti concedenti. Tuttavia, non si può negare che l'evoluzione della disciplina dei diversi codici dei contratti pubblici che si sono succeduti mostra una crescente attenzione del legislatore nei confronti della tutela dei lavoratori soprattutto in un'ottica di prevenzione dello sfruttamento lavorativo.

Venendo al primo profilo (quello, cioè, della pubblica amministrazione quale datore di lavoro) un riferimento, per quanto riguarda la correttezza del rapporto di lavoro, può essere individuato nella legge n. 190/2012 che contiene disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Come noto, tale legge impegna le pubbliche amministrazioni ad adottare un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) seguendo l'indirizzo del Piano nazionale. La stessa legge assegna numerosi compiti all'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), fra cui quello di esprimere “parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico” (art. 1, comma 2, lett. d).

La lettura che si può pacificamente dare delle norme in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (che con la prima fa *pendant*) e che esse sono attuazione del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione. In questo senso, anche la regolarità dei rapporti di lavoro rientra nella finalità preventiva in questione. A riprova di ciò si può notare che l'art. 6 del d.l. n. 80/2021 prevede che, per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese, le pubbliche amministrazioni con più di cinquanta dipendenti adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, che, fra l'altro, definisce “la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo” (Benetazzo, 2021).

Sempre considerando la pubblica amministrazione come datore di lavoro, uno strumento che – a detta dei pubblici amministratori consultati nel corso della presente ricerca – ha dato buoni frutti nel contrasto allo sfruttamento lavorativo è il protocollo d'intesa tra amministrazione e organizzazioni sindacali che, nel caso dei contratti pubblici, viene esteso anche alle associazioni datoriali.

Si tratta, ovviamente, di documenti non precettivi come lo sono le norme di legge, ma che individuano *best practices* a cui i firmatari si sentono vincolati. L'esperienza pratica annovera protocolli sottoscritti presso le Prefetture e periodicamente aggiornati.

4. Le misure di tutela dei lavoratori nell'ambito del Codice dei contratti pubblici

Si può passare ora ad esaminare quelle disposizioni del CCP che mirano a tutelare i lavoratori degli operatori economici privati contraenti della pubblica amministrazione. Il Codice attualmente vigente (d.lgs. n. 36/2023) ha fatto passi avanti in questa direzione. Lo stesso principio del risultato, ora espressamente previsto dall'art. 1 del Codice (Spasiano, 2025), può essere interpretato in questo senso.

Infatti, il principio è una guida per l'azione amministrativa in quanto attuazione, nell'ambito della contrattualistica pubblica, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Inoltre, per quanto qui interessa, rappresenta criterio prioritario anche per valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti e per attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva.

Venendo a una novità introdotta dal nuovo Codice in chiave di maggiore prevenzione a tutela del lavoratore, l'art. 11 dispone che «al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente». La stessa disposizione impone alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di indicare nei documenti di gara il contratto collettivo.

Si tratta di una novità rilevante giacché nella vigenza (e nel silenzio) del precedente Codice il giudice amministrativo ha avuto modo di ribadire che è

consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui l'applicazione di un determinato contratto collettivo non può essere imposta dalla *lex specialis* di gara alle imprese concorrenti quale requisito di partecipazione né l'applicazione di un determinato contratto collettivo anziché di un altro può essere a priori sanzionata dalla stazione appaltante con l'esclusione, determinando, in sé, l'inammissibilità dell'offerta (Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 10886/2023).

Ed è una novità sicuramente a tutela dei lavoratori poiché se è vero che non è preclusa all'operatore economico applicare un contratto diverso, grava su quest'ultimo l'onere di dimostrarne la c.d. "equivalenza", vale a dire che deve provare che il contratto di lavoro che applica (diverso da quello indicato dai documenti di gara) garantisce ai dipendenti le stesse tutele di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente.

L'art. 11, però, non è esente da possibili problemi interpretativi perché l'indicazione del contratto applicabile potrebbe irrigidire la procedura con ricadute negative sulla concorrenza e sulla parità di trattamento degli operatori economici. A tal proposito si ritiene che l'ente pubblico possa interpretare l'ambito di applicazione del contratto, temperando così, la «efficienza nell'esecuzione della commessa affidata, oltretutto del buon andamento amministrativo (art. 97 Cost.), congiuntamente alla tutela dei diritti sociali enucleati agli artt. 4, 35 e 36 Cost.» (Pistore, 2025).

Di rilievo è il comma 5 di questo art. 11, secondo cui le «stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano, in tutti i casi, che le medesime tutele normative ed economiche siano garantite ai lavoratori in subappalto». Questa disposizione ci porterebbe ad affrontare un tema (come quello del subappalto) da sempre al centro dell'elaborazione giurisprudenziale e del dibattito dottrinale, ma anche politico e non è questa la sede per farlo. Tuttavia, con riferimento all'oggetto di questa ricerca, si può segnalare un'evoluzione della disciplina del subappalto.

Infatti, il legislatore italiano ha sempre posto dei vincoli e dei limiti al ricorso al subappalto. Vincoli che, nel corso degli anni (e delle diverse versioni dei Codici) si sono via via affievoliti, anche su sollecitazione eurounitaria. Ebbene questi limiti erano originariamente previsti per scongiurare il rischio di infiltrazioni mafiose. Si vuol dire che si voleva (e si vuole) impedire che imprese collegate a organizzazioni criminali, non potendo essere contraenti della pubblica amministrazione come appaltatori, rientrino nella commessa pubblica sotto la veste di subappaltatori.

Questa finalità permane, ma sembra di poter dire che nel corso degli anni a questa se ne sia affiancata un'altra che è quella di tutelare i lavoratori delle

imprese subappaltatrici e il comma 5 citato va in questa direzione, così come la norma sulla regolarità contributiva, su cui dobbiamo ora soffermarci.

Sempre l'art. 11 dispone che nel caso di

inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile.

Si tratta di una disposizione centrale per il tema del lavoro irregolare, in quanto impegna i committenti della pubblica amministrazione a dimostrare, mediante la presentazione del documento unico di regolarità contributiva (il DURC), di essere in regola con il pagamento dei contributi previdenziali.

Anche perché in caso di DURC negativo l'operatore economico può essere escluso dal contratto pubblico (artt. 94 e 95 del Codice). E, si badi, la regolarità contributiva deve essere assicurata anche per i dipendenti delle imprese subappaltatrici (art. 119, comma 7 del Codice).

5. Le clausole sociali nei contratti pubblici

In un'ottica preventiva di tutela dei lavoratori nell'ambito dei contratti pubblici si inserisce la disciplina delle clausole sociali, che mira a tutelare i dipendenti degli operatori economici fornitori della pubblica amministrazione.

L'evoluzione normativa delle clausole sociali è stata lunga, perché se è vero che la prima esplicita (e scarna) disciplina delle clausole sociali è introdotta con il CCP del 2016 (art. 50 del d.lgs. n. 50/2016), già nel precedente CCP del 2006 (d.lgs. n. 163/2006) si potevano rinvenire tracce, ancorché non molto pregnanti, di attenzione alla tutela dei lavoratori (De Marco, 2025). La stringata disciplina dell'art. 50 del Codice previgente del 2016 imponeva di introdurre nei bandi di gara (o, comunque, negli avvisi e negli inviti) per l'affidamento dei contratti di concessione e di appalto pubblici specifiche clausole sociali dirette a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato e prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore. La norma rendeva questo obbligo stringente in particolare per quei "contratti ad alta intensità di manodopera", cioè quelli nei quali il costo della manodopera era pari al 50% dell'importo dell'intero contratto.

Dal 2016 la disciplina si è evoluta e un impulso verso una maggiore tutela dei lavoratori lo si deve al d.l. n. 77/2021, che, nell'ambito della disciplina

della *governance* del PNRR, introduce con l'art. 47 disposizioni molto più stringenti in tema di clausole sociali. Queste acquisizioni normative transitano e vengono recepite, in modo più sintetico, nell'art. 57 del vigente CCP, che contiene una disciplina più compiuta, rispetto al precedente Codice, delle clausole sociali. E la dottrina non ha mancato di rilevare come l'art. 57, forse anche al di là del dato testuale, valorizzi il “*contrasto al lavoro irregolare*” (Martone, 2025).

Il vigente art. 57 dispone che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono inserire nella documentazione di gara specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a garantire, da una parte, le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, nonché la stabilità occupazionale del personale impiegato e, dall'altro lato, l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore.

Questa previsione è rafforzata dal successivo art. 102 secondo cui gli operatori economici, già in sede di offerta, devono impegnarsi a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato, l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore e le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa.

Insomma, il legislatore del 2023 appronta una tutela concreta dei lavoratori degli operatori economici che contrattano con la pubblica amministrazione. Anche perché scompare nella norma vigente il riferimento preferenziale ai “*contratti ad alta intensità di manodopera*” (contenuto nel Codice del 2016), ampliando così la platea dei lavoratori tutelati.

Questa disciplina di tutela dei lavoratori è stata oggetto di decisioni del giudice amministrativo, che ha mitigato quella che potrebbe apparire una rigidità del sistema predisposto dalla norma. Con riferimento alle clausole sociali volte a garantire la “*stabilità occupazionale del personale impiegato*”, la giurisprudenza ha bilanciato questo interesse con altri, anche di rango costituzionale. In particolare, nel caso di subentro di un nuovo appaltatore in esito a una nuova gara, il mantenimento della stabilità occupazionale, se interpretato rigidamente, potrebbe comportare che il nuovo appaltatore dovrà assumere i dipendenti del precedente appaltatore. Il dubbio potrebbe sorgere giacché il vigente art. 57 stabilisce che l'appaltatore dovrà “*garantire*” tale stabilità, mentre il previgente Codice stabiliva che le clausole sociali dovevano “*promuovere*” la stabilità occupazionale.

Ebbene, anche recentemente, il Consiglio di Stato ha avuto modo di ribadire un suo orientamento, secondo cui se è vero che la disposizione evidenzia

l'impegno dell'appaltatore subentrante a riassorbire i lavoratori impiegati nella gestione dell'appalto da parte del precedente affidatario”, questo impegno deve essere

rispettato nei limiti “della libertà di organizzazione dell’impresa (costituzionalmente tutelata: art. 41 Cost.) e in conformità ai principi europei in materia di tutela della concorrenza (Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 26/2025).

In altre parole, della disposizione in questione sulla stabilità occupazionale si deve fare

un’applicazione elastica e non rigida (...) per contemperare l’obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto con la libertà d’impresa e con la facoltà in essa insita di organizzare il servizio in modo efficiente e coerente con la propria organizzazione produttiva, al fine di realizzare economie di costi da valorizzare a fini competitivi nella procedura di affidamento dell’appalto (Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 807/2024).

In conclusione, si può dire che se è vero che il CCP non lascia ampi margini di manovra alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti, non si può negare tuttavia che non manchino riferimenti normativi volti a consentire alle pubbliche amministrazioni committenti di vigilare e contrastare forme (di varia natura) di sfruttamento lavorativo.

5. *Il servizio sociale nel contrasto allo sfruttamento lavorativo: pratiche relazionali per “andare verso” le persone*

di Mara Sanfelici

1. Rappresentazioni e approcci all'intervento

Qual è il ruolo del servizio sociale nelle strategie di prevenzione e intervento nell'ambito dei servizi a contrasto dello sfruttamento lavorativo? La letteratura evidenzia come in diversi contesti socioculturali e politici abbiano preso forma differenti prospettive e rappresentazioni delle funzioni del *social work* nelle organizzazioni del welfare. Nei paesi occidentali, la tensione tra orientamenti prevalentemente centrati sull'azione a livello micro e visioni che includono in modo esplicito una funzione trasformativa del contesto sociale è tutt'oggi presente (Fargion, 2009; Sanfelici, 2024). Le prospettive più tradizionali, orientate da un approccio psico-sociale o clinico, hanno posto al centro il lavoro con individui e famiglie, in cui la stessa relazione di aiuto è pensata come il principale motore del cambiamento. Un più recente orientamento tecnocratico-managerialista ha preso vigore nelle istituzioni del welfare a partire dagli anni Novanta, enfatizzando soprattutto la funzione di gestione ed erogazione di prestazioni, e insistendo sul ruolo dei *social worker* come manager di reti e di risorse (Garrett, 2013; Lorenz, 2010). La prospettiva collettivista-emancipatoria ha invece individuato nel servizio sociale principalmente un attore impegnato nel contrasto delle strutture che mantengono forme di oppressione sociale (Adams *et al.*, 2002), evidenziando il rischio insito negli approcci più tradizionali di contribuire al mantenimento dello *status quo*.

La più recente definizione di *social work* adottata dall'*International Federation of Social Workers* e dall'*International Association of Schools of Social Work* (2014) risolve in parte tali tensioni, esplicitando il mandato del servizio sociale nel promuovere cambiamento e sviluppo sociale, attraverso il coinvolgimento di persone e strutture ("*engages people and structures*"): ciò implica la necessità di intervenire non solo sulle condizioni individuali

di vita, ma anche sui dispositivi istituzionali, normativi, organizzativi e politici che producono condizioni di svantaggio sistematico per alcuni gruppi di popolazione e privilegi per altri.

In pratica, permane tuttavia una molteplicità di approcci che non dovrebbe sorprendere: il servizio sociale non opera in un vuoto normativo. Le sue possibilità di azione sono fortemente condizionate dalle linee di *policy* locali e dai modelli di welfare che, a loro volta, sottendono particolari assunti sul ruolo dei professionisti dell'aiuto, sulle stesse rappresentazioni dei problemi sociali che si propongono di contrastare, e sui modi "giusti" per farlo (Sen e Baba, 2017).

Il fenomeno dello sfruttamento lavorativo, ad esempio, può essere interpretato principalmente come legato a comportamenti devianti di individui e gruppi, esito di economie informali marginali o di reti della criminalità organizzata. La letteratura sociologica evidenzia come invece tale fenomeno si inscriva in assetti in cui si intersecano fattori giuridici, economici e politici complessi. Al fine di superare letture riduttive, Palumbo (2024) propone di leggere lo sfruttamento lavorativo come continuum di pratiche che vanno dalla compressione dei diritti, fino a forme di controllo e assoggettamento più marcate, restituendo una lettura sistemica della vulnerabilità sociale: essa non è una caratteristica associabile a una persona, ma ciò che emerge dall'interazione tra pressione competitiva globale, regimi migratori restrittivi, catene di subappalto e intermediazioni che frammentano le responsabilità e opacizzano le condizioni effettive di lavoro e debolezza dei sistemi di protezione sociale. Da questa prospettiva, lo sfruttamento lavorativo non può essere trattato come problema circoscritto a "lavoratori vulnerabili", ma come fenomeno prodotto da relazioni di potere che attraversano l'intera organizzazione economica e sociale. Una lettura critica della vulnerabilità consente di superare la rappresentazione delle persone sfruttate come mere "vittime" destinatarie di tutela. Se la vulnerabilità sociale è prodotta da condizioni strutturali – quali la dipendenza dal permesso di soggiorno, l'assenza di alternative abitative, l'indebitamento, la mancanza di reti sociali – allora le risposte non dovrebbero limitarsi a interventi riparativi individualizzati, bensì interrogare i processi che contribuiscono a generarla.

Nell'ambito delle politiche e degli interventi per la lotta allo sfruttamento lavorativo si riconoscono diversi orientamenti, influenzati da differenti rappresentazioni del fenomeno (ILO, 2020; Palumbo, 2024). In alcuni prevale una logica di emersione, messa in sicurezza e "presa in carico" individuale che insiste sulla tutela e la protezione dei soggetti "vulnerabili", con una integrazione tra la dimensione sociale e quella giuridica. L'intervento si attiva in presenza di condizioni riconosciute di grave sfruttamento, attraverso dispositivi quali l'accesso a misure di protezione sociale, l'accompagnamento

legale, percorsi per la regolarizzazione amministrativa e interventi di tipo sanitario. Se l'attivazione di queste azioni è necessaria a ripristinare condizioni di dignità e accesso ai diritti, non di rado si tratta di interventi reattivi ex-post, con limitato effetto a livello preventivo. Il lavoro integrato in équipe multidisciplinari e multi-*agency* è perlopiù limitato alla collaborazione in interventi riparativi, mentre la partecipazione dei beneficiari è intesa soprattutto come coinvolgimento in progetti personalizzati, orientati al cambiamento della situazione dei singoli beneficiari.

Altri approcci insistono invece sull'inclusione socio-lavorativa come strumento di prevenzione e motore di empowerment individuale. In questa prospettiva, l'accesso a un'occupazione regolare e a reti di supporto formali è individuato come un fattore protettivo, in particolare rispetto al rischio di ricattabilità che coinvolge le persone sfruttate; nella cornice di una prospettiva *strenghts-based* (Saleebey, 2009) e di un orientamento al *capacity building*, si pone l'accento sullo sviluppo di competenze e risorse, attraverso interventi di orientamento al lavoro, mediazione con le imprese, formazione professionale, supporto nella ricerca abitativa, attivazione di reti territoriali in grado di superare la frammentazione degli interventi sociali, lavorativi e legali. Se, da un lato, tale approccio amplia il raggio d'azione rispetto alla sola protezione emergenziale, dall'altro la letteratura sul *workfare* e sulle politiche di attivazione (Peck, 2001) mette in guardia dal rischio che l'inclusione socio-lavorativa venga declinata solo in chiave adattiva, sollecitando l'individuo a conformarsi a un mercato del lavoro e a un contesto socioculturale strutturalmente diseguali, senza intervenire alle radici dei problemi sociali.

Un approccio più orientato a una prospettiva comunitaria e collettivista enfatizza in modo più netto il lavoro relazionale e di rete come strumento non solo riparativo, ma anche trasformativo. In primo luogo, si riconosce come la complessità dei processi che producono emarginazione e sfruttamento rendano necessario un approccio integrato che coinvolga enti locali, servizi sociali, ispettorati del lavoro, organizzazioni sindacali, terzo settore e attori del sistema sanitario, non solo in fase di intervento a sostegno delle persone sfruttate, ma in un ciclo che unisce prevenzione, azione e valutazione. L'assunto è che la produzione di benessere e la tutela non siano appannaggio di un singolo servizio, ma di configurazioni relazionali complesse, che coinvolgono reti formali e informali. Diventano altresì cruciali campagne di sensibilizzazione per generare un contesto culturale e sociale consapevole delle criticità legate al lavoro sommerso e allo sfruttamento lavorativo, non solo per gli individui coinvolti, ma per l'intero territorio. Tali pratiche sono importanti, sia per promuovere un impegno collettivo per una cultura della legalità e dei diritti sia per rafforzare forme di fiducia diffusa nelle comunità, come fattore che ne nutre il tessuto connettivo. A livello locale,

inoltre, è necessario lavorare per la costruzione di protocolli interistituzionali condivisi, sistemi di segnalazione integrati, interventi e politiche coordinate su abitazione, salute, e lavoro. Tale azione dovrebbe estendersi anche a livello delle politiche nazionali, per migliorare – anche grazie ai risultati della valutazione della sperimentazione nei territori – le linee politiche che guidano l'intervento e stanziare le risorse necessarie per finanziare i servizi.

Se è oggi consolidata l'idea della necessità di un approccio integrato, in grado di connettere interventi per l'emersione, la tutela e la protezione individuale, l'inclusione socio-lavorativa, l'accesso ai servizi, l'azione comunitaria e sulle politiche pubbliche, è tuttavia altrettanto dirimente non limitarsi alle dichiarazioni di intenti, ma comprendere quali fattori ostacolano o favoriscono tale possibilità in pratica.

La letteratura (Okech *et al.*, 2017; 2012) dedicata all'analisi dei punti di forza e delle criticità delle politiche e dei progetti di contrasto allo sfruttamento degli esseri umani in diversi Paesi ha consentito di evidenziare alcuni temi comuni. Le difficoltà nei processi di implementazione sono di frequente legate alla insufficiente disponibilità di fondi, all'assenza di uno sguardo intersezionale nell'analisi del fenomeno e nella definizione delle azioni per contrastarlo, alla conseguente elevata frammentazione dei servizi erogati, a un modello di partecipazione *tokenista* dei beneficiari e degli stakeholder, alla difficoltà di valutare l'impatto delle politiche a causa della scarsa qualità dei dati sul fenomeno e, più in generale, al carente investimento nell'azione orientata a contrastare le radici strutturali dello sfruttamento lavorativo.

A livello europeo e internazionale, le linee guida dell'ILO e del Consiglio d'Europa sottolineano la necessità di adottare un approccio basato sui diritti umani, che integri *enforcement*, protezione e inclusione. Pur con differenze tra i Paesi, il ruolo dei servizi sociali emerge come componente delle strutture di protezione, soprattutto nella fase di accompagnamento e inclusione, ma non come attore esplicitamente riconosciuto nella definizione delle politiche sociali, del lavoro o delle migrazioni.

Il non pieno riconoscimento istituzionale può produrre un'ambivalenza. Da un lato, il servizio sociale è chiamato a intervenire sulle conseguenze dello sfruttamento attraverso la presa in carico individuale; dall'altro, dispone di margini variabili – e spesso limitati – di incidenza sulle politiche e i modelli organizzativi che ne determinano le condizioni di possibilità. Politiche migratorie che legano il permesso di soggiorno al contratto di lavoro, sistemi di welfare selettivi, carenza o indisponibilità di servizi abitativi pubblici, incertezza dei servizi a sostegno dell'occupazione e frammentazione delle competenze tra livelli istituzionali riducono la capacità preventiva dell'intervento sociale e ne accentuano la dimensione riparativa.

Se si intende riconoscere la funzione strategica del servizio sociale nel

tradurre le linee normative in azioni concrete per la cura e la garanzia dei diritti, è dunque necessario interrogarsi sul rapporto tra pratiche professionali, assetti istituzionali e politiche e, più in generale, sulle funzioni riconosciute al servizio sociale.

La letteratura ne mette in luce il ruolo potenzialmente strategico, per il suo posizionamento privilegiato tra i livelli micro, meso e macro dell'azione (Sen e Baba, 2017; Okech *et al.*, 2012). A livello micro, i *social workers* sono individuati come attori chiave per l'engagement delle persone sfruttate, ovvero per la costruzione della fiducia necessaria a fondare qualsiasi percorso di aiuto; a livello meso, sono impegnati nel coinvolgimento e nella costruzione di fiducia con i nodi delle reti coinvolte nel fenomeno: a questi professionisti è affidato il lavoro di *bonding* e *bridging*, il coordinamento degli interventi dedicati alle persone, le azioni di sensibilizzazione delle comunità e degli altri professionisti, il coinvolgimento di diverse reti per l'attivazione delle risorse necessarie a promuovere l'inserimento sociale e lavorativo delle persone sfruttate. La letteratura sottolinea come modelli che hanno funzionato in alcuni territori difficilmente possono essere trasferiti altrove, senza un'adeguata analisi di contesto; in relazione a ciò, si evidenzia come i professionisti del sociale che incontrano di fatto le persone, e conoscono a fondo i loro mondi di vita, possono contribuire a costruire le basi per progettualità fondate sulla partecipazione dei beneficiari e degli altri attori coinvolti, al fine di garantire la personalizzazione degli interventi, la loro sostenibilità in relazione alle caratteristiche del contesto in cui si innestano, il riconoscimento delle capacità e del valore delle persone che subiscono lo sfruttamento, oppresse da fenomeni sociali ingiusti. Tali azioni richiedono anche l'attivazione di programmi di formazione per gli operatori coinvolti, utili a costruire competenze per il lavoro sul trauma e interculturali, che orientino interventi sensibili alle differenze (di genere, sesso, età, origine sociale e nazionale, *etc.*) e alle loro intersezioni nel costruire posizioni di vantaggio o svantaggio.

A livello macro, il servizio sociale è impegnato in azioni di *policy practice* (Guidi e Mordegia, 2024) per influenzare i processi di formulazione e implementazione delle politiche a contrasto dello sfruttamento lavorativo, per attivare forme di partecipazione autentica nel disegno e nella valutazione dei servizi offerti e azioni di *advocacy* sociale e politica per costruire il consenso necessario a contrastare le radici strutturali di un problema che ha implicazioni a livello globale (Cox e Pawar, 2006). Quest'ultima dimensione, in particolare, assume rilievo strategico: il servizio sociale può contribuire a portare la prospettiva degli operatori *street-level* e quella delle persone coinvolte in diverse azioni: la raccolta sistematica e partecipata di dati quantitativi e qualitativi sulle condizioni di sfruttamento, la sensibilizzazione delle

istituzioni e la costruzione di coalizioni territoriali che mettono in rete servizi e costruiscono un dialogo costante con gli attori del territorio, utile a promuovere un cambiamento culturale. In tal modo, la professione non si limita a gestire le conseguenze dello sfruttamento, ma partecipa alla ridefinizione dei contesti che lo rendono possibile e costruiscono “anticorpi” per prevenirlo.

L’efficacia di tali azioni dipende tuttavia dalla effettiva capacità di cooperazione interistituzionale e interprofessionale, dalla presenza di risorse umane e finanziarie adeguate, dalla formazione degli operatori e del management che ne influenza lo sguardo, dalla capacità di riconoscere e superare rapporti di potere discriminanti tra professioni e enti, non di rado fondati sulla svalutazione del lavoro di cura (Fraser, 2017; Sanfelici, 2024). È inoltre necessario il superamento di approcci organizzativi di tipo *top-down*, al fine di consentire la partecipazione dei diversi enti e degli operatori implicati: se i professionisti del sociale sono assunti come meri esecutori di politiche decise altrove, e non come attori di *policy* che possono incidere sul loro disegno e sui modi di implementazione, il rischio è quello di attribuire loro un ruolo residuale che ne svaluta capacità e possibilità di connettere di fatto i livelli micro e macro dell’intervento (Cellini e Sanfelici, 2024).

Considerate le caratteristiche dello sfruttamento lavorativo e la complessità delle variabili in gioco, è inoltre necessario promuovere un cambiamento nelle stesse organizzazioni dei servizi che per raggiungere popolazioni marginali devono ripensare le modalità più tradizionali di azione. Nel dibattito contemporaneo del servizio sociale, l’*outreach* è individuato come una possibilità per andare in tale direzione, promuovendo modi alternativi e complementari di organizzare e erogare l’aiuto nei servizi del welfare (Andersson, 2013). Se a caratterizzare tali interventi è in generale una modalità più proattiva e flessibile, tuttavia, nelle diverse forme in cui l’*outreach* si esprime possono prevalere funzioni di controllo dell’accesso, oppure di inclusione attiva o, ancora, preventive e trasformative.

Il prossimo paragrafo è dedicato a descrivere più in dettaglio pratiche di *outreach* coerenti con i fondamenti valoriali del servizio sociale (IASSW, 2018).

2. L’*outreach* come pratica di accessibilità

Anche se in letteratura si rintracciano definizioni di *outreach* differenti (Gründelová *et al.*, 2024, Grymonprez *et al.*, 2017), si riconosce in esse un elemento comune, ovvero il riferimento a un insieme di pratiche professionali e organizzative per “raggiungere” persone o gruppi che non si rivolgono alle istituzioni e garantire loro possibilità di accesso ai servizi. Grymonprez

e colleghi (2017) evidenziano, tuttavia, le differenze che si costruiscono entro diversi modelli di welfare. In sistemi più orientati a approcci residuali, caratterizzati da condizionalità, selettività e crescente enfasi sulla responsabilità individuale, l'*outreach* tende a configurarsi come strumento di regolazione dell'accesso ai servizi per persone in condizioni di marginalità, impostati perlopiù sull'erogazione di interventi minimi per ricondurle entro percorsi di autonomia, con il rischio di rafforzare logiche di categorizzazione o controllo. Un altro tipo di orientamento inquadra l'*outreach* principalmente come forma di collegamento (*linking*) funzionale, centrato sulla mediazione tra persone escluse dall'accesso e servizi esistenti, con l'obiettivo di ridurre il *non take-up* e migliorare l'efficienza del sistema dei servizi, entro cornici istituzionali date. Diversamente, in una prospettiva strutturale, l'*outreach* si configura come "pratica di accessibilità" (Grymonprez *et al.*, 2017): il focus è sul superamento delle condizioni che rendono l'accesso difficile, stigmatizzante o inadeguato. L'*outreach* diventa una pratica riflessiva e trasformativa (Grymonprez *et al.*, 2022), capace di interrogare dinamiche escludenti incorporate nei servizi stessi e, più in generale, nel contesto sociale.

Queste forme non sono rigidamente separate, ma rappresentano modalità lungo un *continuum* che riflette posizionamenti differenti. L'orientamento più coerente con il mandato del *social work* è di fatto quello che lo interpreta come dispositivo di inclusione e di promozione dell'accesso ai diritti: non si tratta solo di "far entrare" più persone nei servizi, ma di ridefinirne i confini e rimuovere barriere, attraverso pratiche di prossimità in grado di trasformare i rapporti tra istituzioni e cittadini (Grymonprez *et al.*, 2017; Szeintuch, 2015).

Sul piano operativo, tale orientamento – concepito entro un modello trifocale (micro-meso-macro) e integrato – prende forma in tre fasi. La prima consiste nel lavoro necessario a costruire il primo contatto, o a ripristinarlo. I professionisti (assistenti sociali, educatori, medici, etc.) lasciano il più tradizionale *setting* istituzionale e si muovono in contesti informali – strade, aree urbane, insediamenti, luoghi di lavoro – per cercare di incontrare persone che si assume siano esposte a condizioni di vulnerabilità sociale ma che, per diverse ragioni, non arrivano ai servizi. Tradizionalmente nella letteratura di *social work* il termine "accoglienza" indica la prima fase dell'incontro (Fargion, 2013), dando per scontata una domanda del cittadino e un suo movimento verso le istituzioni che lo "accolgono"; alcuni gruppi di popolazione invece sono più "difficili da raggiungere" (*hard-to-reach*): non solo non si rivolgono spontaneamente ai servizi, ma non entrano in contatto nemmeno su segnalazione esterna, come nei casi di invio indotto o coatto (Fargion, 2013). La stessa definizione di "*hard-to-reach*" di frequente usata in letteratura è stata oggetto di critiche: etichettare alcuni gruppi come "difficili da

raggiungere” (McMahon, 2009) rischia di spostare la responsabilità della distanza dai servizi sulle persone, piuttosto che interrogare le barriere organizzative e simboliche che ostacolano l’accesso agli aiuti istituzionali (Duvnjak e Fraser, 2013). I braccianti che vivono in insediamenti informali, le lavoratrici domestiche isolate nelle abitazioni private, i lavoratori della logistica che operano su turni notturni non sono “difficili” in quanto resistenti all’engagement in sé, ma si muovono in contesti che rendono rischioso o impraticabile l’accesso ai servizi formali. In tali situazioni, sono implicati diversi processi di invisibilizzazione sociale. Le persone sono inserite in filiere caratterizzate da irregolarità o illegalità; la condizione di ricattabilità, dipendenza abitativa o giuridica dal datore di lavoro, la sfiducia nelle istituzioni, le barriere linguistiche, gli orari di lavoro incompatibili con quelli dei servizi, la mancanza di informazioni, ma anche l’interiorizzazione di narrazioni che normalizzano condizioni di sfruttamento come inevitabili costruiscono e mantengono una condizione di segregazione sociale. In tali contesti, restare in attesa di una domanda da parte dei beneficiari significa, di fatto, rinunciare alla prevenzione e all’azione. Le pratiche di *outreach* implicano invece il movimento opposto e la necessaria ridefinizione del *setting* in cui prenderà forma la relazione di aiuto. In questo senso, l’“andare verso” è un atto di riconoscimento (Sanfelici, 2024) che costituisce il primo passo per rendere visibili le persone e i loro mondi di vita; sono questi ultimi a decidere se entrare in contatto e “accogliere” i professionisti, vissuti come alleati in un percorso di aiuto, oppure resistere al loro ingresso. Diventano dunque necessarie la conoscenza delle caratteristiche del gruppo che si intende raggiungere e una lettura intersezionale delle ragioni che mantengono in situazioni di marginalità, al fine di predisporre modi per costruire il contatto, rispettosi dell’esperienza delle persone. Nel lavoro con gruppi in condizioni di sfruttamento, il primo incontro è particolarmente complesso, sia per i beneficiari sia per i professionisti. In assenza di relazioni di fiducia consolidate, può essere vissuto dai diversi attori, compresi i beneficiari, come una modalità di sorveglianza, con finalità repressive, più che di aiuto. Entrare in un’area agricola in zone marginalizzate, in insediamenti irregolari, in spazi di transito logistico, in ambienti digitali utilizzati da lavoratori migranti implica negoziare accessi con *gate-keeper* formali e informali, comprenderne la prospettiva più o meno in linea con quella delle istituzioni, muoversi in spazi in cui è a rischio la stessa sicurezza fisica e psicologica degli operatori e delle persone incontrate, in mondi non di rado segnati dalle conseguenze delle azioni della criminalità organizzata.

Una profonda conoscenza del fenomeno (Okech *et al.*, 2017; 2012) è necessaria a informare anche la seconda fase dell’*outreach*, ovvero il processo di engagement o coinvolgimento relazionale (Fargion, 2013; Sanfelici, 2024),

finalizzato a porre le basi per costruire reciproca fiducia. Tale processo implica il rispetto di tempi e confini spaziali e simbolici. La fiducia va guadagnata nell'interazione con persone la cui esperienza ne ha minato il senso di sicurezza nell'affidarsi agli altri e alle istituzioni; essa si consolida attraverso modalità di ingresso minimamente intrusive, ma continuative e, una volta che il primo aggancio si è costruito, attraverso forme di ascolto non giudicante, rispetto dei tempi delle persone, disponibilità ad apprendere dalla loro prospettiva e un approccio sensibile al trauma.

In contesti di sfruttamento, la condizione di iper-precarietà, l'assenza di tutele e sicurezze, la paura di ritorsioni e, talvolta, anche l'esperienza di promesse tradite rendono la fiducia particolarmente fragile, anche quando si è riusciti a costruirla. La qualità dell'*outreach* si valuta in primo luogo dalla capacità di stabilire relazioni solide tra beneficiari e istituzioni, prima ancora di produrre esiti quantitativamente misurabili. In alcuni contesti, l'erogazione diretta di risorse già dai primi momenti dell'ingaggio – ad esempio cibo, vestiti, presidi sanitari, documenti informativi – come forma di riconoscimento di bisogni materiali insoddisfatti contribuisce a sostenere il processo di *engagement*.

Lo stesso impegno per l'identificazione delle persone sfruttate non coincide con il semplice riconoscimento di indicatori, ma prende forma come lavoro relazionale per la negoziazione di significati, prospettive e decisioni sull'accesso ai dispositivi di protezione (Brunovskis, 2022).

La terza fase implica la mediazione con le istituzioni (*linkage activity*): l'operatore collega la persona ai servizi, facilitando l'accesso alle risorse disponibili. In alcuni casi, il ruolo dell'*outreach* si esaurisce con l'affidamento della persona ai servizi socioassistenziali o sociosanitari già esistenti, oppure può implicare un lavoro congiunto, ad esempio nelle fasi in cui non è immediatamente possibile il pieno ripristino di condizioni di sicurezza e dignità. Nel contrasto allo sfruttamento, il passaggio dal contatto informale all'accompagnamento formale può implicare scelte ad alto rischio per la persona. La mediazione deve quindi essere costruita con attenzione, garantendo riservatezza, protezione legale e continuità. In assenza di tali condizioni, l'*outreach* può produrre frustrazione o contribuire alla ulteriore costruzione di vulnerabilità sociale. Senza una rete territoriale pronta ad accogliere e proteggere in modo efficace, queste pratiche rischiano di trasformarsi in esposizione senza tutela. L'intervento implica dunque non solo attività con i beneficiari e di *bridging*, ma anche lavoro con le reti e altri attori che si muovono nei contesti informali in cui si immerge, per comprendere i processi relazionali e strutturali che mantengono condizioni di sfruttamento e per intercettare le risorse che nutrono possibili legami di solidarietà.

Le trasformazioni digitali aprono scenari ulteriori. Se molte filiere dello

sfruttamento sono territorialmente localizzate, altre si articolano anche in ambienti online: l'uso di gruppi social per il reclutamento, chat informali tra lavoratori, piattaforme di lavoro interinale. L'*outreach* digitalmente mediato (Brownlie, 2018; Lintner e Zadra, 2025; Melchiorre *et al.*, 2026) può rappresentare una soglia intermedia di accesso o un modo per avvicinarsi a mondi marginali, ma si accompagna a sua volta a diverse criticità. Il *digital divide* può escludere proprio chi è più marginalizzato, l'uso di tecnologie può introdurre nuove forme di sorveglianza o controllo, o esporre ad ulteriori rischi per la sicurezza di beneficiari e operatori. Nel lavoro con persone sfruttate, l'*outreach* digitale può essere efficace solo se integrato in una strategia più ampia, capace di connettere online e offline, prossimità territoriale e accesso istituzionale.

L'*outreach* nel contrasto allo sfruttamento lavorativo si concretizza dunque come un insieme di pratiche relazionali e dispositivi organizzativi. Da un lato, esso costruisce legami di fiducia e contrasta barriere logistiche e simboliche di accesso; dall'altro, rende visibili bisogni trascurati e aiuta a prevenire l'aggravarsi di forme di vulnerabilità, contribuendo all'analisi dei bisogni territoriali (Coleman *et al.*, 2014). Gli operatori agiscono come antenne del territorio, favorendo processi di *advocacy*, empowerment comunitario e una ridefinizione del rapporto tra cittadini e istituzioni, attraverso una postura relazionale e politica che restituisce luce a forme di ingiustizia e prova a tradurre l'analisi in istanze collettive e in domande pubbliche. La sua azione consente anche di interrogare le pratiche nei servizi più tradizionali e i modi in cui possono diventare più permeabili, più comprensibili nei loro modi di organizzare e intervenire, più vicini ai luoghi in cui la vulnerabilità si produce. Non solo protocolli standardizzati, ma adattamento di tempi e modalità all'incontro con le persone. L'*outreach* può offrire nuovi spazi di negoziazione dei confini, e configurare pratiche capaci di rendere visibili contraddizioni e tensioni tra diritti formalmente riconosciuti e accesso reale, tra necessità di standardizzazione e di servizi personalizzati e flessibili, tra efficienza e cura.

In questa prospettiva, l'*outreach* diventa uno strumento per riflettere criticamente sulle dinamiche di inclusione ed esclusione nei sistemi di welfare e, più in generale, nelle strutture sociali. Sia le organizzazioni dei servizi sia i professionisti, pur abituati ad agire in scenari non predefiniti, dove la cura e il supporto sociale devono adattarsi continuamente alle esigenze mutevoli dei destinatari, sono ulteriormente sfidati in contesti di grave marginalità e sfruttamento. Nei contatti con persone "difficili da raggiungere", il professionista può sperimentare sentimenti di frustrazione e fallimento, poiché l'assenza di una domanda esplicitamente formulata richiede di tollerare l'incertezza e rispettare i limiti del non-ingaggio. Lo spazio relazionale, se si co-

struisce, è caratterizzato nelle prime fasi da imprevedibilità, ed è continua la tensione tra l'offerta di disponibilità e il limite che la può far percepire come intrusione. Il governo del *setting* è più complesso: ci si muove anche in spazi non conosciuti, con diverse variabili fuori controllo, spesso per gli stessi beneficiari. Si tratta di accordarsi alle intenzioni e ai ritmi dell'altro, comprendere i suoi significati, fare spazio alla sua differenza, ma anche farsi testimoni della sofferenza o delle violazioni subite, e accompagnare nel fronteggiamento concreto di forme di misconoscimento. L'empatia, la comprensione e la valutazione del rischio non sono infatti sufficienti, se non si traducono in azione e risultati concreti: si attestano valore e capacità anche proteggendo e promuovendo le condizioni sociali che consentono alle persone di "poter essere", liberandole dalle catene dello sfruttamento.

La pratica professionale si colloca tuttavia dentro una tensione più ampia che attraversa le società contemporanee: quella tra la progressiva tecnicizzazione, che tende a tradurre gli interventi sociali in procedure standardizzate, indicatori di performance e dispositivi burocratici, e la necessità di preservare spazi di riconoscimento, relazione e deliberazione democratica. Nella fase di attivazione di prestazioni e servizi, ad esempio, interviene la logica binaria del sistema giuridico-amministrativo, che impone classificazioni nette ed etichette amministrative, condizionando l'accesso ai diritti. Il servizio sociale, per il suo posizionamento di mediatore tra persone e istituzioni, può svolgere una funzione critica in questo contesto. Da un lato, è chiamato a operare dentro organizzazioni regolate da vincoli normativi e amministrativi; dall'altro, può contribuire a umanizzare tali dispositivi, mettendo al centro le storie, i vissuti e le aspirazioni delle persone.

Per mandato, il servizio sociale non è chiamato soltanto a proteggere e accompagnare, ma anche a sostenere processi di autorganizzazione delle persone coinvolte, affinché possano divenire soggetti attivi nella rivendicazione dei propri diritti. L'empowerment, inteso non come semplice incremento di competenze individuali, ma come rafforzamento della capacità collettiva di incidere sui problemi sociali, implica la creazione di spazi in cui lavoratori e lavoratrici possano riconoscersi reciprocamente, condividere esperienze, nominare le ingiustizie subite e costruire forme di solidarietà e di lotta (Omizolo, 2019). Il servizio sociale può contribuire a facilitare tali processi, sostenendo reti di mutuo aiuto, promuovendo il dialogo con organizzazioni sindacali e associative, accompagnando percorsi di partecipazione ai tavoli istituzionali, valorizzando leadership emergenti nei gruppi coinvolti. Non si tratta di sostituirsi alle persone, ma di rendere possibili condizioni affinché possano organizzarsi e prendere parola nello spazio pubblico.

Sostenere l'autorganizzazione dei lavoratori sfruttati significa anche contrastare la loro riduzione a meri destinatari di politiche o a "casi" da gestire,

riconoscendoli come attori portatori di sapere situato e di capacità trasformativa. “Andare verso” le persone nei luoghi della vulnerabilità significa riconoscere che la dignità non si ristabilisce unicamente erogando prestazioni, ma anche attraverso la possibilità di partecipare alla trasformazione delle condizioni che producono oppressione.

6. Il contrasto allo sfruttamento lavorativo nella pratica: evidenze da progetti in Italia

di *Diego Coletto e Anna Rio*

1. Il quadro istituzionale: modelli e orientamenti

L'orientamento prevalente oggi in termini di interventi di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al lavoro sommerso è quello di proporre interventi integrati, in grado di combinare azioni su più dimensioni (quella normativa, quella di controllo e sanzione, di sensibilizzazione e comunicazione, di analisi, di sostegno sociale, di accompagnamento al lavoro, di formazione). Come è stato sottolineato nel capitolo 1, si tratta di un orientamento basato su parole chiave (integrazione, multidimensionalità, personalizzazione) diametralmente opposte alla logica duale, omogeneizzante e monodimensionale su cui è stata costruita buona parte delle misure di contrasto a tali fenomeni per molti anni. La necessità di spostarsi da azioni pensate seguendo uno schema a “silos” o a “canne d'organo” ad azioni integrate e ad interventi multi-attore deriva essenzialmente da una maggiore conoscenza dello sfruttamento lavorativo e del lavoro sommerso e dalla scarsa efficacia degli interventi precedenti (Williams, 2022). Come già evidenziato, oggi c'è una maggiore consapevolezza che si tratta di fenomeni eterogenei, difficilmente standardizzabili, e che si possono manifestare con forme e intensità differenti lungo un continuum i cui poli opposti sono rappresentati da forme di lavoro regolari e dignitose da un lato, e forme di lavoro irregolare e di grave sfruttamento lavorativo o di lavoro forzato dall'altro lato (Chen e Carré, 2020; Coletto, 2019; Williams, 2023).

L'idea di base è dunque quella di trovare un mix efficace di misure di deterrenza (che puntano a favorire comportamenti più rispettosi delle norme, con l'introduzione di sanzioni più severe e ispezioni più efficaci), misure di protezione e assistenza e misure preventive (come incentivi fiscali, azioni di sensibilizzazione e azioni volte ad aumentare i livelli di fiducia verso le istituzioni nazionali e internazionali).

Per realizzare in maniera efficace questa combinazione di misure differenti, la letteratura e gli orientamenti di *policy* più recenti evidenziano la necessità di promuovere forme di cooperazione fra soggetti che, con competenze differenti, si occupano direttamente o indirettamente di sfruttamento lavorativo e lavoro sommerso.

A livello europeo questi nuovi orientamenti hanno assunto una forma compiuta nel cosiddetto “approccio olistico” al lavoro non dichiarato o sommerso, definito e promosso dalla European Labour Authority (ELA) (Williams *et al.*, 2015). Si tratta di un approccio costituito da tre elementi principali (*cf.* Capp. 1, 2):

- 1) l’azione di ripensare la lotta al lavoro non dichiarato (e alle varie forme di sfruttamento che in esso si possono manifestare) non in termini di riduzione e soppressione, quanto piuttosto in termini di trasformazione in forme di lavoro dignitoso;
- 2) lo sviluppo di approcci multi-attore, basati sulla cooperazione fra soggetti che operano a livelli differenti e in ambiti diversi (ad esempio, gli ispettorati del lavoro e della sicurezza sociale, le autorità fiscali, le parti sociali, le autorità doganali, le forze di polizia, ma anche diverse forme di associazionismo). Più nello specifico, questa cooperazione dovrebbe esplicitarsi nella creazione di strategie congiunte a livello governativo; in operazioni tra diverse agenzie governative e non governative; in forme di cooperazione in materia di raccolta, analisi e condivisione dei dati; in un migliore e più efficace coinvolgimento delle parti sociali e di altri enti e associazioni che, a diverso titolo, operano nei territori;
- 3) la creazione di strategie d’intervento che combinino, in maniera efficace, strumenti diretti e indiretti finalizzati all’emersione e regolarizzazione del lavoro non dichiarato e alla prevenzione della sua diffusione. Nello specifico si fa riferimento a una migliore attuazione delle misure sanzionatorie, al miglioramento dei dispositivi di monitoraggio e intercettazione, all’introduzione di percorsi burocratico-amministrativi più snelli e veloci, all’attuazione di campagne di comunicazione, educazione e sensibilizzazione, alla riorganizzazione delle autorità preposte all’applicazione della legge.

In Italia questo tipo di orientamento si è concretizzato in due piani: (1) Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (Piano caporalato); (2) il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 (Piano sommerso) (*cf.* Capp. 1, 2). Si tratta di due schemi di intervento che, data la loro sequenzialità temporale, si sono proposti di sviluppare diverse sinergie fra loro, facendo risaltare l’approccio comune a fenomeni non totalmente sovrapponibili, ma che certamente hanno diversi punti di contatto (*cf.* Capp. 2, 4).

Il Piano caporalato deriva da un percorso partecipato, avviato nel 2018, che ha coinvolto soggetti differenti che operano a livello nazionale e locale (tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura o, più brevemente, tavolo-caporalato). Il Piano ha promosso iniziative da sviluppare in aree diverse: (1) prevenzione; (2) vigilanza e contrasto al fenomeno; (3) protezione e assistenza; (4) reinserimento sociale e lavorativo delle vittime di sfruttamento. In quest'ultimo ambito d'intervento, sono state sviluppate le prime "Linee guida nazionali per l'identificazione, la protezione e l'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura" (approvate nell'ottobre 2021). Le linee guida prevedono l'adozione di un meccanismo di *referral* multilivello, individuando un insieme di procedure e standard comuni.

Il Piano caporalato ha inoltre promosso l'adozione di modelli di *governance* multilivello (orizzontale e verticale) per la creazione e attuazione degli interventi nei quattro ambiti d'azione previsti dal Piano. Come sarà descritto più oltre, per l'attuazione del Piano sono stati promossi diversi progetti, finanziati sia su fondi comunitari che nazionali.

Per ciò che concerne invece il Piano sommerso, i suoi principali obiettivi sono stati:

- 1) migliorare la raccolta dei dati sul lavoro sommerso, il quadro analitico e la condivisione delle informazioni tra istituzioni interessate. Si tratta di un obiettivo che s'intende raggiungere attraverso innovazioni tecniche (uso in termini statistici dei dati raccolti nel corso delle ispezioni dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, INL; potenziamento del portale nazionale del lavoro sommerso; costruzione di nuovi indicatori del lavoro sommerso) e innovazioni organizzative (creazione di reti interistituzionali di cooperazione, informatica ma non solo, tra differenti enti e istituzioni);
- 2) introdurre azioni dirette e indirette finalizzate a favorire la trasformazione del lavoro sommerso in lavoro regolare e dignitoso. Nello specifico, il Piano prevede la promozione di azioni volte (a) al miglioramento dell'attività di vigilanza (creazione di una più efficiente attività di pianificazione); (b) alla creazione di misure normative che aumentino la convenienza ad intraprendere un percorso di regolarizzazione; (c) allo sviluppo di una più efficace attività di *compliance* che sostenga gli attori economici verso l'adozione dei comportamenti previsti dalle norme di legge; (d) all'introduzione di azioni mirate a sostenere le famiglie nel processo di regolarizzazione per lavoro domestico; (e) alla sperimentazione di programmi in grado di avvicinare gli schemi di politica attiva del lavoro ai bisogni di lavoratori e lavoratrici con più fragilità, che spesso hanno occupazioni nel lavoro sommerso;

- 3) diffondere e sostenere una cultura della legalità attraverso campagne di comunicazione e informative volte a far comprendere i costi individuali e sociali del lavoro sommerso e i rischi dello sfruttamento lavorativo.

Anche per il Piano sommerso si prevede di promuovere una struttura di *governance* in grado di coordinare gli interventi che coinvolgono soggetti differenti, che operano a livelli diversi (nazionale, regionale, locale) e con specifiche competenze. Tale struttura di *governance*, oltre a facilitare la comunicazione e la cooperazione, dovrebbe facilitare l'attuazione di migliori strategie di monitoraggio e valutazione delle azioni promosse dal Piano.

Già da questa breve descrizione emerge piuttosto chiaramente che fra il Piano caporalato e il Piano sommerso esistono punti di contatto e potenziali sinergie. Innanzitutto, entrambi i piani, seguendo le indicazioni europee, si propongono di promuovere una serie di misure dirette e indirette attraverso un modello di *governance* multilivello e multi-attore (Dąbrowski *et al.*, 2014; Kazepov, 2010). Ciò significa un coinvolgimento sistematico di istituzioni e soggetti di altra natura (parti sociali, enti espressione della società civile) nella creazione e attuazione delle differenti misure, incentivando la costituzione di partenariati e di reti a livello territoriale, che facilitino la condivisione di buone pratiche, ma anche di competenze, dati e informazioni provenienti da ambiti ed esperienze diverse. Si tratta di un modo d'agire comune, che il Piano caporalato intendeva sviluppare e consolidare nel settore agricolo e il Piano sommerso si propone di estendere ad altri settori.

Inoltre, il Piano sommerso e il Piano caporalato indicano esplicitamente la volontà di attivare azioni dedicate alla promozione di percorsi verso occupazioni regolari per lavoratori e lavoratrici stranieri in agricoltura. Nel testo del Piano sommerso si fa riferimento ad azioni finalizzate, da un lato, a rafforzare le informazioni e le competenze in tema di lavoro sommerso e sfruttamento lavorativo di operatori e operatrici dei centri per l'impiego (CPI) e di altri servizi pubblici e privati competenti negli ambiti della prevenzione, vigilanza e contrasto del lavoro irregolare (con una specifica attenzione al settore agricolo); dall'altro lato, si esprime la volontà di sperimentare percorsi di accesso alle politiche attive del lavoro destinati a lavoratrici e lavoratori che presentano fragilità multidimensionali, con l'obiettivo di rafforzare le loro competenze e le loro conoscenze. Tale sperimentazione prevede anche l'attuazione di specifiche misure per superare il problema degli insediamenti abusivi, particolarmente forte in alcune aree agricole del paese. A tal fine, il Piano promuove la creazione di standard per soluzioni alloggiative dignitose, temporanee e a lungo termine, a favore dei lavoratori occupati in agricoltura.

Infine, il raggiungimento degli obiettivi dei due piani d'azione è stato previsto anche attraverso il finanziamento di progetti di ricerca e intervento su questi temi, sviluppati in diverse aree del territorio. A oggi è presente un

quadro definito dei progetti costruiti e finanziati per concorrere al raggiungimento degli obiettivi del Piano caporalato, mentre il quadro dei progetti che fanno più riferimento al Piano sommerso è ancora incompleto, vista la diversa temporalità dei due piani.

2. Progetti recenti in Italia

Come è stato evidenziato nella Relazione al Parlamento (2022-2023) sul terzo anno di attuazione del Piano caporalato (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2024), nel 2024 risultavano avviate 21 attività progettuali, legate direttamente o indirettamente allo stesso Piano. La suddivisione per fonti di finanziamento è la seguente:

- 1) *Fondo nazionale politiche migratorie*. I progetti finanziati sono stati due: (a) Inclusione dei cittadini stranieri e contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (INCAS) (copertura nazionale) e (b) ALT Caporalato! (e la sua prosecuzione ALT Caporalato D.U.E.) (copertura nazionale);
- 2) *EMAS (Emergency Assistance) – Risorse emergenziali FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione)*. In questo caso il progetto finanziato è stato SU.PR.EME Italia-Sud, finalizzato al superamento delle emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti in cinque regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia);
- 3) *Fondo Sociale Europeo – PON Inclusione*. I progetti finanziati sono stati: (a) PIU' SU.PR.EME – Percorsi individualizzati di uscita allo sfruttamento (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia); (b) SIPLA, suddiviso in SIPLA Nord (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Trentino Alto Adige) e SIPLA Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia); (c) DIAGRAMMI Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia); (d) CASLIS (Sardegna); (e) COMMON GROUND (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Veneto);
- 4) *Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI)*. Progetti finanziati: (a) BUONA TERRA (Piemonte); (b) P.UN.T.A.C.CAPO – Percorsi unitari territoriali attivi per il contrasto al caporalato per il centro-nord (Arezzo e provincia, Latina e provincia, Milano e provincia, Piacenza e provincia, Venezia e provincia, Verona e provincia, Viterbo e provincia); (c) FARM – Filiera agricola responsabile (Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto); (d) P.A.R.agri – Percorsi di accompagnamento e regolarizza-

zione in agricoltura (Lazio, Piemonte, Toscana); (e) A.G.R.I. – L.A.B. (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Trentino Alto-Adige; Veneto); (f) LABORAT –Agricoltura, buona occupazione e rete agricola territoriale (Latina e provincia); (g) P.E.R.L.A – Percorsi di emersione regolare del lavoro in agricoltura (progetto con dimensione regionale e incidenza prevalente sulle province di Roma Città Metropolitana, Frosinone e Latina); (h) PINA – Q – Promozione di percorsi di inclusione attiva nel settore agricolo di qualità (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Umbria); (i) DI.AGR.A.M.M.I. (Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Veneto); (l) F.O.R.M.A – Formazione, opportunità e risorse per migranti in agricoltura (Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Valle d’Aosta); (m) SIPLA – Sistema integrato di protezione per lavoratori in agricoltura – Centro Nord (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto-Adige); (n) DEMETRA (Toscana); (o) RADIX – Alle radici del problema (Lazio); (p) RURAL SOCIAL ACT (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino-Alto Adige, Umbria, Valle d’Aosta, Veneto).

Si nota come in diverse regioni insistono contemporaneamente più progetti, suggerendo la possibile presenza di complementarità e sinergie territoriali, che un’analisi focalizzata sul singolo intervento rischia di non cogliere pienamente. Una lettura sistemica di tali intrecci richiederebbe tuttavia un approfondimento specifico, che esula dagli obiettivi di questo capitolo.

Per ragioni di sistematicità e comparabilità, l’analisi che segue si concentra su singoli progetti, selezionati in base a fonti di finanziamento uguali o simili alla fonte di finanziamento del progetto INLAV Lombardia. In base a questo criterio, saranno analizzati i cinque progetti finanziati dal Fondo Sociale Europeo – PON Inclusione (periodo di programmazione 2014-2020): COMMON GROUND (2023-2025), CASLIS (2022-2024), DIAGRAMMI sud (2022-2024), PIU’ SU.PR.EME (2019-2022), SIPLA (2021-2023). Tale scelta consente di collocare gli interventi all’interno di un medesimo quadro normativo, finanziario e temporale, rendendo più coerente il confronto sia sul piano degli obiettivi sia su quello delle modalità attuative e dei dispositivi di *governance*. Tra questi, alcuni (PIU’ SU.PR.EME, SIPLA sud, DIAGRAMMI sud) sono progetti che danno continuità e arricchiscono iniziative finanziate attraverso altre linee di finanziamento (come è visibile nell’elenco sopra) o in fasi precedenti. Pur concentrandoci in questa sede sui singoli progetti, è importante quindi sottolineare come negli interventi analizzati siano rintracciabili elementi di stratificazione e progressivo affinamento delle strategie di contrasto allo sfruttamento lavorativo.

3. Analisi dei progetti PON Inclusione

Lo schema analitico scelto per leggere questi progetti è composto dalle seguenti dimensioni: (a) definizioni dei fenomeni; (b) obiettivi, target e territori; (c) attori sociali coinvolti e modelli di *governance*; (d) azioni e interventi; (e) risultati. Questo schema permette una lettura trasversale di alcuni aspetti dei progetti, mettendo meglio in evidenza somiglianze e differenze.

3.1. Definizioni dei fenomeni

Tutti i progetti sottolineano come lo sfruttamento lavorativo possa assumere varie forme, collocandosi lungo un continuum che vede ai poli opposti forme di lavoro regolare e dignitoso e forme di lavoro forzato. Si tratta di una prospettiva che pare ormai consolidata e che supera una lettura duale e rigida dei fenomeni dello sfruttamento e del lavoro sommerso (*cfr.* Capp. 1, 2). In questa cornice, alcuni progetti evidenziano la natura dinamica di certe forme di sfruttamento e la necessità di trattarle come un problema strutturale, che richiede risposte sistemiche e integrate (come si può leggere, ad esempio, nelle linee guida di COMMON GROUND).

Nei progetti che si rivolgono a lavoratori migranti emerge inoltre, in modo implicito o esplicito, un riferimento ad approcci sociologici che hanno messo in luce come le narrazioni che associano l'essere migrante a una condizione di alterità siano frutto di processi di costruzione sociale, da cui derivano forme di accettazione e di stigmatizzazione (Ambrosini e Campomori, 2024; Sciolla, 2002). Seguendo questa prospettiva, l'identità del lavoratore migrante deve essere dunque intesa come il prodotto di tutte le relazioni sociali che connettono la condizione lavorativa e il riconoscimento sociale.

Si tratta di approcci che consentono di mettere meglio a fuoco le relazioni fra essere migrante, forme di sfruttamento e di lavoro sommerso e fattori istituzionali, evidenziando come lo sfruttamento derivi dall'intreccio di più fattori. Allo stesso tempo, lasciano spazio all'analisi delle pratiche di resistenza e di rivendicazione che gli stessi lavoratori possono sviluppare (*cfr.* Cap. 1).

3.2. Obiettivi, target e territori

I cinque progetti analizzati condividono un impianto strategico comune, coerente con gli orientamenti europei e nazionali più recenti. In questa prospettiva, tutti i progetti si pongono l'obiettivo di contrastare i fenomeni del lavoro irregolare, del lavoro sommerso, del caporalato e dello sfruttamento

lavorativo attraverso un approccio multi-attore e multidimensionale. All'interno di questa cornice condivisa, ciascun progetto presenta specificità in termini di enfasi strategica, concentrando maggiormente l'attenzione su alcune dimensioni d'intervento.

Nello specifico, COMMON GROUND si distingue per lo sviluppo e la sperimentazione di sistemi regionali di *referral* per l'identificazione, la protezione e l'assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo, adottando il modello di intervento multi-attore delineato nelle Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura (2021). CASLIS ha previsto la costituzione di un tavolo di coordinamento regionale e di reti partenariali pubblico-privato, definendo linee guida, prototipi e modelli di intervento sempre in coerenza con le Linee guida nazionali. PIU' SU.PR.EME si è proposto come progetto volto a realizzare un'azione di sistema interregionale, mettendo in atto delle misure indirizzate all'integrazione socio-lavorativa dei migranti come prevenzione e contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura. DIAGRAMMI sud ha enfatizzato la realizzazione di interventi di integrazione socio-lavorativa finalizzati alla prevenzione e al contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura. Infine, l'obiettivo principale di SIPLA è stato quello di creare un sistema nazionale integrato in grado di agire a più livelli: quello nazionale, attraverso azioni di *advocacy* e di promozione di accordi e protocolli di intesa con le aziende e la grande distribuzione; quello locale, attraverso la costruzione di interventi integrati di orientamento, assistenza, formazione e accoglienza nella tutela dei diritti di lavoratori e lavoratrici.

Le specificità rispetto agli obiettivi strategici si riflettono nella differenziazione dei progetti in termini di segmenti di popolazione destinatari e di aree territoriali coinvolte. Le iniziative analizzate presentano infatti focalizzazioni differenti per target, settori economici e scala di intervento.

Per quanto riguarda i destinatari, PIU' SU.PR.EME, SIPLA e DIAGRAMMI sud si sono rivolti a lavoratori immigrati occupati nel settore agricolo; CASLIS ha esteso il raggio d'azione a lavoratori migranti provenienti da paesi terzi e occupati in agricoltura, edilizia, servizi, logistica e turismo; COMMON GROUND, infine, si è rivolto a cittadini di paesi terzi, occupati in agricoltura, ma anche in altri settori economici. In questi ultimi due casi si osserva dunque un ampliamento del perimetro settoriale.

Anche sul piano territoriale emergono configurazioni diversificate. Vi è un progetto che concentra l'attività su una regione (CASLIS, Sardegna), mentre gli altri quattro progetti operano su più regioni: COMMON GROUND in Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Veneto; PIU' SU.PR.EME in Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sicilia;

DIAGRAMMI sud in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia; SIPLA si articola in SIPLA Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e SIPLA Nord (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino-Alto Adige; quest'ultimo finanziato dal fondo FAMI).

Questa seconda dimensione di analisi evidenzia dunque una pluralità di declinazioni strategiche con cui, nel medesimo quadro programmatico, è stato affrontato il contrasto allo sfruttamento lavorativo.

3.3. Attori coinvolti e modelli di governance

I progetti multiregionali si caratterizzano per la costruzione di reti partenariali ampie, spesso strutturate su più livelli (nazionale, regionale, locale) e in grado di coinvolgere enti pubblici, soggetti privati, enti del terzo settore e associazioni di base che operano in differenti ambiti di competenza. La numerosità dei partner è significativa: si va dai 25 soggetti di DIAGRAMMI ai 70 di SIPLA, a testimonianza della complessità organizzativa che tali iniziative comportano. Anche il progetto mono-regionale CASLIS ha adottato una configurazione partenariale che ha coinvolto vari soggetti (Regione Sardegna, ANCI Sardegna, Università degli Studi di Cagliari e altri enti che operano nel sociale).

È inoltre utile sottolineare come alcune di queste reti siano guidate dalle Regioni, come soggetto leader della rete (COMMON GROUND, Regione Piemonte; CASLIS, Regione Sardegna; PIU' SU.PR.EME, Regione Puglia), mentre altri progetti presentano consorzi di innovazione sociale, o comunque operativi nel sociale, come soggetto leader (DIAGRAMMI, Consorzio Nova; rete SIPLA, Consorzio Communitas).

All'interno di queste reti, le relazioni fra soggetti sono regolate secondo modelli di *governance* multilivello, per quanto riguarda l'articolazione istituzionale, e/o multidimensionale, in riferimento alla pluralità degli ambiti di intervento (si veda più oltre). In questa cornice, i progetti prevedono l'istituzione di "cabine di regia" o "cabine di pilotaggio", con funzioni di orientamento, coordinamento e monitoraggio delle azioni implementate sui territori.

In generale, il ricorso a modelli di *governance* multilivello e multidimensionale risponde all'indicazione del Piano caporalato di sviluppare approcci condivisi e partecipativi, capaci di coinvolgere istituzioni, parti sociali, organizzazioni della società civile e altri attori rilevanti. Questo modello di *governance* si traduce operativamente nella "collaborazione in rete", intesa come una forma di cooperazione fra attori pubblici e privati in grado di trasformare in interventi concreti la responsabilità "pubblica" verso il fenomeno

dello sfruttamento lavorativo. Questo modello si esprime inoltre nella costituzione di gruppi di lavoro multiprofessionali e multisettoriali, orientati allo sviluppo di strategie integrate.

La *governance* diventa così non solo un requisito formale, ma un dispositivo organizzativo funzionale alla gestione della complessità del fenomeno e alla costruzione di risposte coordinate su più piani (Dąbrowski *et al.*, 2014; Montero *et al.*, 2016).

3.4. Azioni e interventi

I progetti presi in esame prevedono insiemi articolati di azioni e misure, finalizzati a tradurre nella pratica approcci olistici al lavoro sommerso e allo sfruttamento lavorativo. Prevalgono quindi schemi d'intervento multidimensionali e multi-attore, seguendo i più recenti orientamenti a livello internazionale e nazionale (Williams, 2022).

Un tratto comune riguarda la centralità attribuita alle fasi di intercettazione e primo contatto, così come alla costruzione di legami fiduciari con i potenziali beneficiari degli interventi previsti dai progetti. È un elemento che sottolinea come tutti i progetti siano partiti dall'idea che le persone vittime, o potenziali vittime, di sfruttamento presentino quasi sempre vulnerabilità molteplici, non circoscritte alla dimensione lavorativa, e che nutrano spesso una scarsa fiducia verso le istituzioni pubbliche. Per questo troviamo con frequenza il ricorso ad una molteplicità di attività finalizzate a intercettare questi soggetti (diverse forme di *outreach*, unità mobili, presidi stabili). Inoltre, in molti casi, il primo contatto con i potenziali beneficiari è stato seguito da attività sviluppate da équipe multiprofessionali, in grado di valutare, con un approccio integrato, i bisogni e le richieste emerse dai primi colloqui.

In generale, i progetti si caratterizzano per la ricchezza degli interventi proposti, in termini sia di contenuti sia di soggetti coinvolti. Per facilitare l'individuazione e l'analisi delle azioni, abbiamo deciso di raggruppare le misure proposte dai progetti in base all'area principale d'intervento, pur nella consapevolezza che nei singoli progetti esse sono state integrate all'interno di piani individualizzati. Tutte le iniziative hanno infatti previsto la costruzione di percorsi modulati in base ai bisogni emersi e attivati attraverso il coinvolgimento di diversi partner delle reti di collaborazione.

Area intercettazione e ascolto. Come già accennato, tutti i progetti hanno posto grande attenzione a servizi finalizzati a facilitare l'intercettazione di lavoratrici e lavoratori sommersi, vittime, o potenziali vittime, di sfruttamento lavorativo. Sono state così costituite unità mobili e attività di *outreach*, so-

prattutto in luoghi prossimi alle aree di lavoro, ma anche in altri luoghi (spazi pubblici, luoghi di aggregazione sociale, in prossimità di luoghi di culto religioso). Inoltre, i progetti analizzati hanno previsto l'istituzione di presidi o infopoint stabili, costruiti molto spesso in luoghi considerati cruciali per l'incontro con potenziali beneficiari. I presidi stabili sono stati utilizzati anche per svolgere incontri di prima conoscenza, valutazione dei bisogni e delle competenze e presa in carico delle persone (a tal fine, molti progetti si sono dotati di schede di valutazione, di identificazione preliminare e di presa in carico, tracce per i colloqui, indicatori di valutazione, piattaforme informatiche per la raccolta dati). In diversi contesti, questo tipo di attività sono state organizzate da équipe multidisciplinari. Oltre a ciò, alcuni progetti hanno sviluppato ulteriori misure d'intercettazione. COMMON GROUND, ad esempio, ha promosso forme d'intercettazione e accesso ai servizi multi-agenzia, coinvolgendo attivamente diversi partners di progetto. Per realizzare questo tipo d'intervento, sono stati organizzati corsi di formazione delle cosiddette "antenne territoriali", costituite da attori locali, pubblici e privati, che in contesti diversi possono incontrare potenziali vittime di sfruttamento lavorativo.

Area lavoro e competenze. Tutti i progetti prevedono attività di sostegno volte all'inserimento lavorativo, implementate attraverso l'azione di soggetti pubblici (centri per l'impiego, CPI) e privati (agenzie per il lavoro, anche se con una presenza meno sistematica all'interno dei progetti). In molti casi, questo tipo di servizi è stato associato a percorsi di formazione linguistica, per rafforzare le competenze dei lavoratori migranti. In quest'area, COMMON GROUND ha sviluppato con alcuni centri per l'impiego percorsi di accesso facilitato ai servizi per il lavoro (tirocini modulari, incentivi all'assunzione, servizi di intermediazione linguistica presso gli stessi CPI); PIU' SU.PR.EME ha implementato una serie di dispositivi per facilitare l'inserimento lavorativo (tirocini, doti al lavoro), per rafforzare le competenze trasversali e per sostenere forme di auto-imprenditorialità. Questo progetto ha inoltre avviato come sperimentazione il "budget di integrazione", che attribuisce ai singoli beneficiari un plafond di risorse finalizzate alla costruzione di progetti individualizzati di autonomia socio-lavorativa. CASLIS ha attivato percorsi di orientamento volti alla definizione di "progetti professionali" individualizzati e corsi di formazione professionale in diversi settori (edilizia, ristorazione, agricoltura).

Area sanità. Tutti i progetti analizzati hanno previsto servizi di orientamento volti ad accrescere la conoscenza delle misure attivabili in materia di salute e di sicurezza sul lavoro. Inoltre, alcuni progetti (PIU' SU.PR.EME, DIAGRAMMI, SIPLA) hanno istituito ambulatori mobili in grado di fornire

servizi direttamente nei luoghi di residenza dei migranti. Fra questi servizi, vi sono anche attività di alfabetizzazione sociale e sanitaria.

Area abitativa. Per molti dei progetti analizzati la dimensione abitativa è considerata un fattore centrale nei percorsi di emersione. PIU' SU.PR.EME e SIPLA hanno attivato misure di sostegno e accompagnamento per l'inserimento abitativo; CASLIS ha previsto dei voucher per l'abitare; COMMON GROUND ha approfondito le criticità legate all'accesso alla casa per persone con percorsi occupazionali discontinui e titoli di soggiorno assenti o temporanei, sperimentando alcune soluzioni di accoglienza temporanea e flessibile, così come di accoglienza stabile, soprattutto con soggetti vittime di grave sfruttamento lavorativo o di tratta.

Area sociale. In questo ambito, i progetti hanno promosso l'attivazione o il rafforzamento di reti sociosanitarie nei territori di intervento, con particolare attenzione alla prevenzione e sorveglianza sanitaria. Alcuni progetti hanno inoltre sviluppato forme di coordinamento sistematico con la rete anti-tratta nazionale.

Area mobilità. In questo caso, alcuni progetti (PIU' SU.PR.EME, SIPLA) hanno sperimentato forme alternative di mobilità per consentire a lavoratori e lavoratrici di raggiungere i luoghi di lavoro, intervenendo su una dimensione spesso centrale nei contesti agricoli.

Area comunicazione e informazione. Le azioni di comunicazione e informazione si sono rivolte sia alle vittime, o potenziali vittime, di sfruttamento lavorativo che all'opinione pubblica in generale. Nei confronti dei lavoratori e delle lavoratrici, è stato soprattutto perseguito l'obiettivo di accrescere la conoscenza dei fenomeni e delle misure di tutela attivabili. In questo campo, uno dei principali risultati di PIU' SU.PR.EME è stata la realizzazione di un *helpdesk* interistituzionale anti-caporalato, vale a dire un servizio multicanale e multilingue che facilita l'accesso a informazioni e servizi, favorendo processi di emersione dallo sfruttamento lavorativo. Nei confronti del pubblico più generale, tutti i progetti hanno avviato campagne di comunicazione che sono state diffuse attraverso vari strumenti e canali (brochure, volantini, manifesti, campagne sui social network). Inoltre, sono state realizzate attività di sensibilizzazione rivolte ai partners delle reti e alla popolazione, con particolare attenzione alle fasce più giovani (CASLIS, ad esempio, ha promosso laboratori di sensibilizzazione nelle scuole medie di primo e secondo grado).

Area formazione e sensibilizzazione. Infine, i progetti hanno posto particolare attenzione alla formazione di operatrici e operatori di enti pubblici e privati che quotidianamente si confrontano con forme di sfruttamento lavorativo e di lavoro sommerso. In questo ambito sono stati organizzati eventi formativi, in presenza e a distanza, spesso in collaborazione con altre istituzioni quali l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e le Università. COMMON GROUND ha inoltre promosso delle “comunità di pratica”, intese come spazi di confronto tra operatori su problematiche emergenti. Alcuni progetti hanno previsto, in collaborazione con le Università, l'attivazione di percorsi di alta formazione (COMMON GROUND, CASLIS). SIPLA, in collaborazione con l'Università di Bari, ha sviluppato un progetto per la definizione di un modello di produzione agricola sostenibile. Infine, sono stati ideati e avviati strumenti finalizzati a migliorare la conoscenza dei fenomeni oggetto dei progetti; CASLIS, ad esempio, ha istituito un osservatorio regionale permanente sullo sfruttamento lavorativo.

3.5. Risultati

I progetti analizzati hanno conseguito risultati significativi sia in termini di persone identificate, prese in carico e accompagnate in percorsi di protezione e di re-inserimento lavorativo, sia in termini di attività svolte con i partners delle reti e con altri soggetti, coinvolti per iniziative più puntuali. In generale, comunque, i dati accessibili riguardo ai risultati raggiunti sono ancora piuttosto frammentati e non coprono tutti i progetti analizzati.

Fra i dati disponibili, si segnala che, con riferimento ai beneficiari diretti, PIU' SU.PR.EME ha coinvolto circa 7.000 persone, in prevalenza uomini (81%), di età compresa tra 25 e 40 anni, provenienti soprattutto da Nigeria (12,3%), Marocco (11%), Bangladesh (8,5%) e Ghana (8,4%). Il dato evidenzia un'importante capacità di intercettazione in territori caratterizzati da forte presenza di lavoratori migranti impiegati in agricoltura. Anche SIPLA, nel suo complesso, ha raggiunto circa 7.000 lavoratori e lavoratrici. In questo caso, i destinatari coinvolti in percorsi di inserimento socio-lavorativo o in altre azioni sono stati circa 5.000. Di questi, 209 hanno beneficiato di misure di inserimento abitativo, 217 di un tirocinio, una borsa lavoro SIPLA o di un contratto di lavoro. Infine, 73 i cittadini di paesi terzi hanno intrapreso un percorso finalizzato all'ottenimento della protezione per grave sfruttamento lavorativo. Oltre alla capacità di intercettazione, questi dati segnalano una combinazione tra interventi di inclusione lavorativa, sostegno abitativo e tutela in coerenza con l'impostazione multidimensionale del progetto. COMMON GROUND ha intercettato circa 15.000 persone attraverso varie forme

di *outreach*, mentre le persone prese in carico sono state circa 6.000 così suddivise: 2.396 in Piemonte, 747 in Emilia-Romagna, 335 in Friuli-Venezia Giulia, 555 in Liguria e 1.869 in Veneto. Circa l'85% delle persone prese in carico sono uomini. Il progetto ha attivato complessivamente circa 33.000 azioni/interventi: 2.576 nell'area del sostegno economico; 13.390 nell'area socio-lavorativa, 1.111 nell'area sindacale, 1.552 nell'area del sostegno psico-sociale, 2.751 nell'area dell'abitare, 5.972 nell'area socio-legale, 2.253 nell'area sociosanitaria, 518 nell'area mobilità-trasporti, 2.862 nell'area istruzione-formazione, 905 nell'area documenti. In questo caso, la distribuzione degli interventi conferma la centralità dell'asse socio-lavorativo, affiancato da una significativa componente socio-legale e da misure complementari in ambito abitativo, sanitario e formativo.

4. Conclusioni

L'analisi dei progetti finanziati nell'ambito del PON Inclusion e evidenzia alcuni elementi di discontinuità rispetto alle esperienze precedenti di contrasto al lavoro sommerso e allo sfruttamento lavorativo. Un primo punto riguarda la crescente consapevolezza dell'estrema eterogeneità che caratterizza i fenomeni oggetto d'intervento. Più nello specifico, lo sfruttamento lavorativo viene sempre meno trattato come una categoria uniforme, prevalgono analisi di situazioni che si collocano lungo un continuum, in cui condizioni di lavoro formalmente regolare possono coesistere con forme più o meno gravi di abuso e ricatto. In molti casi, questa lettura implica il riconoscimento di bisogni differenziati e la necessità di interventi a geometria variabile, modulati in base alla combinazione di vulnerabilità giuridiche, economiche, abitative, sanitarie e sociali che caratterizzano i destinatari.

In secondo luogo, emerge con chiarezza la centralità del lavoro in rete come condizione fondamentale per aumentare il livello di efficacia degli interventi. I modelli di *governance* multilivello e di intervento multidimensionale adottati dai progetti non rappresentano soltanto un requisito formale, ma costituiscono il tentativo di costruire risposte coordinate in contesti caratterizzati da frammentazione istituzionale e settoriale (Andreotti e Mingione, 2016; Andreotti *et al.*, 2012). Il coinvolgimento di attori pubblici, privati e del terzo settore, la costituzione di "cabine di regia" e la creazione di gruppi di lavoro multiprofessionali indicano un orientamento condiviso verso forme di coordinamento più strutturate. In questo senso, il rafforzamento delle capacità di raccordo e di cooperazione interistituzionale appare uno degli apprendimenti più rilevanti.

Allo stesso tempo, le esperienze analizzate mettono in luce alcune criticità

e aree di miglioramento. Una prima riguarda un punto già ripreso (*cfr.* Cap. 1): se da un lato, come abbiamo evidenziato, l'analisi di questi progetti pare mettere in luce una maggiore consapevolezza dell'eterogeneità di fenomeni quali il lavoro sommerso e lo sfruttamento lavorativo, dall'altro lato permane una certa tensione fra il consolidamento (su più livelli) di tale consapevolezza e la tendenza, ancora presente, a farsi influenzare eccessivamente delle narrazioni prevalenti legate a situazioni contingenti ed "emergenziali", che tendono a ridurre l'analisi a fenomeni specifici e circoscritti (De Michiel, 2023; Salvia, 2024). Una seconda criticità è rappresentata dalle resistenze al cambiamento che possono emergere all'interno delle organizzazioni coinvolte. L'introduzione di approcci integrati e multi-attore richiede infatti adattamenti nelle pratiche professionali, nei tempi di lavoro e nei modelli decisionali, che non sempre avvengono in modo lineare (Ansell e Gash, 2008; Dąbrowski *et al.*, 2014; Montero *et al.*, 2016). Una terza attiene alle relazioni di potere che attraversano tanto i contesti di sfruttamento quanto le stesse reti istituzionali: la costruzione di interventi condivisi presuppone un equilibrio tra attori con competenze, risorse e legittimazioni differenti, equilibrio che va continuamente negoziato (Milio, 2014; Noordegraaf, 2011). Infine, il tema degli spazi e delle risorse – economiche, organizzative e professionali – resta centrale. La sostenibilità degli interventi, la possibilità di consolidare le reti e di garantire continuità ai percorsi individualizzati dipendono in larga misura dalla disponibilità di risorse adeguate e stabili nel tempo.

Terza parte
Dalla conoscenza all'azione:
la costruzione del modello territoriale

7. Stimare il fenomeno per orientare le politiche: la banca dati e il Cruscotto informativo regionale

di Giulio Bosio e Simona Lorena Comi

1. Introduzione

Il dibattito sui criteri di misurazione del lavoro sommerso ha trovato ampio spazio nella letteratura scientifica (*cf.* Cap. 3), nell'ottica di discutere e identificare i potenziali strumenti idonei a monitorarne la complessità e la sua dinamica nel tempo. Di conseguenza, la possibilità di mettere in campo un'azione di monitoraggio efficace richiede un approccio metodologico integrato, che sappia combinare modelli statistici multidimensionali con l'osservazione empirica e il miglioramento continuo delle fonti informative.

La mancanza di evidenze e statistiche aggiornate sul lavoro sommerso a livello subregionale in Italia ha reso evidente la necessità di definire e testare nuovi indicatori in grado di cogliere le specificità a livello territoriale e di superare così i limiti delle misure tradizionali, che arrivano a fotografare il fenomeno solo a livello nazionale o al massimo regionale. In questa prospettiva si colloca l'approccio del progetto di INLAV Lombardia alla misurazione del lavoro sommerso.

L'obiettivo è quindi fornire strumenti conoscitivi utili a supportare le politiche di contrasto e gli interventi mirati a livello locale, attraverso la mappatura delle banche dati esistenti, la definizione di nuovi indicatori statistici relativi al lavoro sommerso e l'implementazione di un Cruscotto informativo regionale che raccolga tali misure, capaci di fare luce sulle diverse declinazioni del fenomeno del lavoro sommerso nelle realtà locali di Regione Lombardia. Da un punto di vista metodologico, questo lavoro rappresenta una sfida importante, quella della scalabilità geografica degli indicatori rispetto a quelli forniti dalla statistica ufficiale sul tema.

2. L'approccio INLAV alla misurazione del lavoro irregolare

La misurazione del lavoro irregolare rappresenta una sfida complessa per l'analisi economica e statistica proprio per la natura stessa del fenomeno, che per definizione sfugge, alle rilevazioni statistiche ufficiali, pur costituendo una quota significativa all'interno del panorama nazionale e locale. Nello specifico, la non osservabilità diretta delle attività che riguardano l'economia sommersa richiede la definizione di tecniche di indagine e metodi di stima sempre più sofisticati e capaci di superare i limiti delle rilevazioni statistiche tradizionali e di catturare la multidimensionalità che caratterizza il lavoro irregolare nelle sue varie forme.

Due sono gli approcci principali alla misurazione dell'economia sommersa e del lavoro irregolare che si sono affermati nel corso del tempo, rispettivamente i metodi diretti e i metodi indiretti, ciascuno dei quali ha evidenziato dei vantaggi e delle criticità, ampiamente discussi nella comunità scientifica (*cf.* Cap. 3). In particolare, i metodi indiretti si propongono di identificare delle discrepanze tra fonti statistiche e archivi amministrativi da imputare alla presenza di economia sommersa in determinati segmenti del mercato. Per quanto concerne l'Italia, l'Istat ha sviluppato nel tempo una metodologia integrata che ricava la stima del sommerso all'interno del contesto della contabilità nazionale, distinguendo tra le diverse branche di attività economica e adattando le numerose fonti di dati disponibili per ottenere stime affidabili.

Concretamente, il progetto INLAV Lombardia si pone quindi l'obiettivo di definire un insieme di indicatori robusti che consentano di stimare la potenziale diffusione del lavoro sommerso su una scala geografica più granulare rispetto alla statistica ufficiale, che, normalmente, si ferma al livello regionale. In tal senso, l'approccio adottato sarà quello indiretto, basato sull'individuazione delle discrepanze tra fonti statistiche e amministrative e si confronteranno diverse misure di occupazione, calcolate impiegando fonti di dati di natura diversa, così da evidenziare l'eventuale presenza di scostamenti sistematici interpretabili come potenziali indicatori di disallineamento informativo.

In particolare, si è deciso di testare diversi indicatori basati su: (i) informazioni relative a stock e/o flussi occupazionali osservati da indagini e registri d'impresa; (ii) informazioni di origine fiscale per tipologia di reddito (lavoro dipendente, autonomo, impresa); (iii) utilizzo di pesi campionari per recuperare la rappresentatività statistica della popolazione presa in esame (a seconda della tipologia di occupato e della struttura settoriale) La metodologia utilizzata prevede armonizzazioni (anagrafiche, temporali, per età) e correzioni per residenza o domicilio fiscale, analisi di sensibilità su determinati

sottoinsiemi territoriali/settoriali del mercato del lavoro e interventi di correzione laddove possibile e necessario per mantenere la rappresentatività dei dati in oggetto. Gli indicatori sono quindi concepiti come strumenti comparativi e replicabili, utili a costruire un dispositivo stabile per il monitoraggio territoriale dei disallineamenti tra fonti e, in ultima analisi, della potenziale presenza del lavoro irregolare.

3. Le fonti dati: integrazione e criticità

Lo sviluppo di nuove stime del lavoro irregolare si accompagna alla necessità imprescindibile di disporre di un patrimonio informativo solido e articolato, capace di rappresentare la complessità dell'economia sommersa nelle sue varie dimensioni. In quest'ottica, le fonti di dati, di natura statistica o amministrativa, acquisiscono un ruolo centrale per l'elaborazione di indicatori robusti e credibili sulla diffusione del lavoro irregolare e l'utilizzo efficiente di dati primari e secondari aggiornati rappresenta una risorsa essenziale per cogliere le diverse sfaccettature del fenomeno, specie in quei contesti produttivi e territoriali dove le criticità sono più evidenti.

Nel contesto italiano, il metodo di stima indiretta del lavoro irregolare si basa su una pluralità di fonti informative e su un successivo processo di armonizzazione delle stesse attraverso la stima precisa delle posizioni lavorative e il confronto incrociato tra i dati selezionati per rilevare eventuali discrepanze e, di conseguenza, potenziali posizioni di lavoro irregolare, che devono essere poi a loro volta trasformate in unità di lavoro equivalenti per poter formalizzare l'incidenza del lavoro sommerso.

Questa struttura informativa, che si fonda sull'interconnessione tra fonti statistiche ufficiali, archivi amministrativi e indagini campionarie specifiche, permette non solo di identificare le dimensioni del lavoro irregolare, ma anche di catturarne le implicazioni sulle principali grandezze del mercato del lavoro (come i tassi di occupazione, disoccupazione e inattività) e sulla loro distribuzione tra sottogruppi specifici (per genere, età e nazionalità).

È in questo contesto che si inserisce la necessità di una mappatura mirata delle banche dati disponibili a livello regionale, in particolare in territori economicamente dinamici e sviluppati come la Lombardia, al fine di poter identificare indicatori efficaci che consentano di monitorare e contrastare il fenomeno del lavoro sommerso a livello subregionale, intercettando potenziali specificità, legate ai territori e/o al comportamento di determinati segmenti del mercato del lavoro. Quindi, la disponibilità di un sistema informativo efficace con un'infrastruttura dati articolata richiede una mappatura dei dati statistici, amministrativi e anagrafici attualmente disponibili in Lombardia, che possano

essere utilizzati in modo integrato per osservare l'eventuale presenza di discrepanze tra fonti informative, riconducibili alla presenza di lavoro irregolare.

Nello specifico del progetto INLAV Lombardia, è stata effettuata una ricognizione delle principali banche dati disponibili, sia dal lato dell'offerta di lavoro (Indagini presso le famiglie) che dal lato della domanda (Archivi amministrativi e dati di flusso), identificando potenzialità e criticità di ciascuna fonte informativa nell'ottica di un monitoraggio continuo del lavoro irregolare a livello subregionale (Provincia, ATS, SLL o Comune). Qui di seguito, riportiamo una breve descrizione delle banche dati effettivamente utilizzate nel progetto INLAV, nell'ottica di provare a costruire degli indicatori sul lavoro irregolare nei mercati del lavoro locali.

Tra le banche dati che forniscono informazioni dettagliate dal lato della domanda di lavoro, le Comunicazioni Obbligatorie (COB) rappresentano una fonte centrale per l'analisi dei flussi occupazionali, grazie alla loro granularità temporale e territoriale. Sono disponibili a partire dal 2010 e registrano ogni attivazione, trasformazione e cessazione di rapporto di lavoro dipendente, permettendo di analizzare i flussi occupazionali a livello comunale, settoriale e temporale. Un ulteriore punto di forza è che contengono sia l'informazione sul luogo di lavoro che la residenza del lavoratore coinvolto nella comunicazione obbligatoria. Riflettono quindi una fonte informativa essenziale per identificare eventuali discontinuità o anomalie nelle carriere lavorative.

Per quanto concerne l'analisi della struttura produttiva locale, il Registro statistico ASIA – Unità Locali censisce le unità locali attive in Lombardia, offrendo un quadro dettagliato degli addetti e dei lavoratori dipendenti per settore ATECO in termini di unità di lavoro (ULA), includendo anche l'informazione sulla distribuzione per genere, gruppo d'età e nazionalità dei lavoratori dipendenti della stessa unità locale. È disponibile dal 2012 e consente di stimare la capacità di assorbimento di lavoro da parte del tessuto imprenditoriale locale, fornendo un'informazione sullo stock di fattore lavoro presente a livello comunale.

In un'ottica simile, la piattaforma ISTAT *“A misura di Comune”* offre una serie di indicatori socioeconomici a livello comunale, disponibili dal 2018 e risulta particolarmente utile per contestualizzare i dati occupazionali e poter interpretare il fenomeno del lavoro irregolare alla luce delle caratteristiche del territorio e delle imprese.

Tra le fonti informative relative al lato dell'offerta di lavoro, la rilevazione trimestrale delle Forze di Lavoro (RFL) dell'Istat, presente fin dal 1950, rappresenta oggi il punto di riferimento per quanto concerne la partecipazione al mercato del lavoro e le analisi sociodemografiche. Consente la ricostruzione degli stock di occupati e disoccupati, nonché fornisce l'informazione sulle ore lavorate e sullo status di lavoratore part-time, risultando

quindi fondamentale nel confronto con le fonti amministrative per individuare discrepanze indicative di lavoro irregolare. Inoltre, nella versione SI-STAN, l'indagine RFL contiene anche l'informazione sul comune sede di lavoro, con la possibilità quindi di ricostruire l'informazione sul numero di occupati e di lavoratori dipendenti a livello subregionale (provincia, sistema locale del lavoro o ambito territoriale sociale). Una potenziale criticità riguarda i pesi forniti dall'Istat per il riporto all'universo che consentono di ottenere un campione rappresentativo solo a livello provinciale e si basano sul comune di residenza e non la sede di lavoro.

Le statistiche fiscali comunali del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF-IRPEF) rappresentano una banca dati preziosa per una lettura trasversale dei livelli di reddito dichiarati e un'analisi della distribuzione dei redditi da lavoro per tipologia (dipendente, autonomo, altri redditi da lavoro) su base comunale. In tal caso, il confronto con gli stock occupazionali a livello locale può segnalare discrepanze riconducibile a lavoro non dichiarato¹.

L'integrazione di queste fonti è la condizione necessaria per la costruzione di indicatori territoriali affidabili e aggiornabili nel tempo. Tuttavia, proprio l'effettiva disponibilità e interoperabilità dei dati rappresenta delle potenziali criticità da presidiare con attenzione. Infatti, tale prassi può richiedere una fase esplorativa e dei carotaggi iniziali per armonizzare i dati, privilegiando approcci aggregati e l'uso di pesi statistici che garantiscano l'estensibilità e la corretta interpretazione dei risultati.

In questa prospettiva, il progetto INLAV Lombardia si configura come un sistema modulare, in cui l'elaborazione di indicatori affidabili dipende dalla possibilità di accedere e integrare correttamente un insieme articolato di informazioni e di testarne la validità in un contesto subregionale, caratterizzato da una variabilità significativa.

4. Gli indicatori del Cruscotto informativo regionale

Nell'ambito del progetto INLAV Lombardia, uno degli obiettivi è la costruzione di un Cruscotto operativo e replicabile per stimare l'incidenza del lavoro

¹ Complementari a queste fonti informative, si possono citare anche i dati AIDA (Orbis), SIUL, INAIL e INL. La prima è una banca dati contenente i bilanci d'esercizio e le informazioni economico-finanziarie dettagliate su un ampio numero di imprese italiane. Il Sistema Informativo Unitario del Lavoro (SIUL) è invece una base dati che integra informazioni sui percorsi individuali dei lavoratori nell'ambito delle politiche attive del lavoro e rappresenta uno strumento utile per studiare i movimenti tra condizioni lavorative regolari e irregolari. I dati INAIL invece forniscono una prospettiva sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e sulla qualità dell'occupazione, che può fornire una lettura complementare al fenomeno del sommerso.

irregolare a livello subregionale, adottando una metodologia di tipo indiretto e avviando una prima elaborazione di indicatori. Questi sono stati successivamente affinati e testati empiricamente, tenendo conto della qualità delle fonti, della possibilità di disaggregazioni territoriali e settoriali, e dell'interpretabilità degli scostamenti rilevati. Gli indicatori costituiscono dunque una base di lavoro flessibile, pensata per essere integrata all'interno di un sistema informativo territoriale a supporto della *governance* del mercato del lavoro in Lombardia.

Il primo indicatore proposto misura il disallineamento occupati/contribuenti confrontando, per ciascun comune e anno, gli occupati residenti, misurati partendo dalla banca dati *A Misura di Comune dell'ISTAT* con una stima dei contribuenti con redditi da lavoro ricavata dalle statistiche fiscali comunali del Ministero dell'Economia e delle Finanze MEF-IRPEF. L'indicatore non è una misura diretta di lavoro sommerso, ma un termometro di coerenza tra una fonte lato lavoro (ISTAT) e una, lato fisco (MEF).

Il numero di occupati viene calcolato partendo dal tasso di occupazione definito come il numero di individui residenti in un comune che abbiano più di 15 anni e che hanno svolto almeno un'ora di lavoro nella settimana di riferimento o sono temporaneamente assenti, diviso la popolazione residente della stessa età. Il dato sul tasso di occupazione è disponibile solo per gli anni 2019/2021/2022. Il numero di occupati è poi calcolato moltiplicando il tasso di occupazione per la popolazione residente con più di 15 anni (provenienti dal file Popolazione distribuzione per età) secondo la seguente formula:

$$\text{Occ_ISTAT} = (\text{tasso occ. 15+}) \times (\text{pop 15+}) = O^{\text{ISTAT}}$$

Il MEF pubblica gli open data sulle dichiarazioni dei redditi relative ad ogni singolo comune italiano. I contribuenti sono attribuiti ad un comune in base al domicilio fiscale al 31 dicembre dell'anno di presentazione della dichiarazione. In questi dataset sono contenute molte variabili che possono essere utilizzate per approssimare il numero di contribuenti che hanno dichiarato un reddito da lavoro. Per ogni variabile contenuta nel dataset, abbiamo informazioni sulla frequenza e sul totale di reddito dichiarato.

Per isolare i contribuenti che hanno prodotto redditi da lavoro consideriamo le seguenti variabili: Frequenza del Reddito da lavoro dipendente e assimilati (f_{LDip}), Frequenza del Reddito da lavoro autonomo (f_{LAut}), Frequenza del Reddito spettanza imprenditore ordinaria (f_{ImpOrd}) e Frequenza del Reddito spettanza imprenditore semplificata (f_{ImpSemp}).

Ovviamente, lo stesso contribuente può avere redditi in più sezioni e quindi è impossibile calcolare il numero di contribuenti con reddito in modo preciso e dobbiamo procedere con una stima. Per ogni comune e anno,

calcoliamo il limite inferiore come il valore maggiore tra le frequenze dei redditi presi in considerazione:

Limite inferiore: $C_{\min} = \max(f_{LDip}, f_{LAut}, f_{ImpOrd}, f_{ImpSemp})$

Il limite superiore è invece il valore minore tra il totale dei Contribuenti del comune e la somma dei contribuenti dei diversi redditi da lavoro:

Limite superiore: $C_{\max} = \min(\sum f_i, N_{\text{contribuenti}})$

Il valore medio è approssimato calcolando la media tra il minimo e il massimo:

Numero medio di contribuenti: $C_{\text{medio}} = \frac{C_{\max} + C_{\min}}{2} = \widehat{L}^{\text{MEF}}$,

che rappresenta la stima del numero di contribuenti che hanno almeno un reddito da lavoro (dipendente/autonomo/ di impresa) nei dati MEF. L'Indice di Copertura Fiscale del Lavoro ($ICFL_{it}$) del comune i nell'anno t è costruito come il rapporto tra il numero di contribuenti del comune e il numero di occupati:

$$ICFL_{it} = \frac{\widehat{L}_{it}^{\text{MEF}}}{O_{it}^{\text{ISTAT}}}$$

dove: $\widehat{L}^{\text{MEF}}$ = stima del numero di contribuenti che hanno almeno un reddito da lavoro (dipendente/autonomo/d'impresa) nei dati del MEF; O^{ISTAT} = numero di occupati (residenti) secondo ISTAT "A misura di comune".

Quindi, $ICFL$ è pari alla quota di occupati (secondo ISTAT) per i quali si osserva un reddito da lavoro nei dati fiscali. Corrisponde a quanto il lavoro che ISTAT vede come "occupato" risulta anche "visibile al fisco" sotto forma di reddito da lavoro. Un valore dell'indicatore prossimo a 1 significa che molti occupati ISTAT risultano anche come contribuenti con reddito da lavoro, e il comune ha una forte copertura o emersione fiscale del lavoro². Un valore più vicino a 0 significa che nel comune c'è una bassa copertura fiscale del lavoro, e ciò può essere dovuto a una maggiore presenza di lavoro sommerso oppure a differenze tra residenza e domicilio.

² Se $ICFL$ è maggiore di 1, oltre alla piena emersione del lavoro, significa che ci sono problemi di allineamento delle due misure, come differenza tra domicilio fiscale e residenza dovuta al pendolarismo da lavoro o allo studio fuori sede. Per semplificare la lettura dell'indicatore, ai valori superiori a 1 è stato imputato 1.

Il confronto tra occupati, coloro che hanno lavorato anche solo un'ora nella settimana di riferimento (o sono temporaneamente assente), e contribuenti, soggetti che presentano una dichiarazione e riportano redditi nelle categorie considerate, può generare disallineamenti non riconducibili al sommerso. Inoltre, una quota di lavoratori con redditi molto bassi può rientrare nella no-tax area e risultare assente e quindi sottorappresentata nelle statistiche fiscali comunali, pur avendo percepito reddito da lavoro. In particolare, la classificazione per comune nei dati fiscali dipende dal domicilio fiscale a fine anno, mentre gli occupati sono attribuiti al comune di residenza. Fenomeni come pendolarismo, mobilità infra-annuale e cambi di domicilio possono creare scarti meccanici (soprattutto nei comuni con forte attrazione lavorativa o alta mobilità). Nel confrontare queste due variabili abbiamo anche problemi di temporalità perché l'occupazione è misurata in una settimana di riferimento, i contribuenti invece nell'anno fiscale. Tutto ciò crea anche un problema di identificazione perché lo stesso valore basso dell'indicatore può derivare da lavoro nero, da sotto-dichiarazione dei redditi/ore, da composizione anomala del lavoro autonomo, o da mismatch amministrativi. Per queste ragioni l'ICFL funziona al meglio come indicatore comparativo (tra territori simili o nel tempo, a parità di definizioni) e come componente di un quadro multi-fonte, più che come stima diretta e univoca del lavoro sommerso.

Ciononostante, l'ICFL ha il pregio di tradurre in modo semplice e replicabile l'approccio basato sulle discrepanze tra fonti, perché confronta su base comunale una misura lato lavoro con una misura lato fisco, e quantifica così un disallineamento tra due sistemi informativi costruiti con finalità, unità di osservazione e tempi di riferimento diversi. È particolarmente utile per mappare l'eterogeneità territoriale del gap e per individuare contesti in cui il lavoro visibile nelle statistiche del lavoro non si traduce, con la stessa intensità, in redditi da lavoro osservabili nelle dichiarazioni. In questa ottica, la costruzione di un intervallo (limite inferiore/superiore) per i contribuenti è un punto di forza perché rende esplicita l'incertezza legata alla multicomponente dei redditi e attenua l'ambiguità dovuta alla possibile sovrapposizione di fonti di reddito nello stesso individuo. L'indicatore, una volta chiarite le componenti tecniche del disallineamento, diventa un segnale informativo che potrà poi essere messo a confronto con altri indicatori.

Il secondo indicatore che proponiamo misura, per ciascun anno, il tasso di turnover contrattuale a livello subregionale, cioè una misura standard dei flussi lordi contrattuali (attivazioni + cessazioni ottenuti dalle Comunicazioni Obbligatorie) rapportati allo stock di occupati in termini di ULA nella corrispondente area territoriale derivati da ASIA UL. In pratica, l'indicatore non rappresenta una misura diretta di lavoro sommerso, ma la dinamica contrattuale del mercato del lavoro locale rispetto alla dimensione in termini di occupati. Nella lettura

degli andamenti del mercato del lavoro, spesso ci si concentra sulle variazioni nette dell'occupazione, tuttavia mettere in risalto l'eterogeneità dei flussi nel mercato e comprendere in quali segmenti della forza lavoro si concentrano i posti di lavoro creati e distrutti, risulta fondamentale per comprendere le dinamiche di funzionamento del mercato del lavoro, in particolare a livello locale.

Questo indicatore di turnover lordo è definito su misure di flussi di lavoratori che si basano sulla nozione di posizioni lavorative o posti di lavoro. Nella letteratura di riferimento (Cazes e Nesporova, 2001; Davis e Haltiwanger, 1998; ILO, 1960; Tattara e Valentini, 2010), il livello di turnover totale è dato dalla somma di attivazioni e cessazioni, rapportato poi allo stock medio di occupati per ottenere il tasso lordo di turnover totale. Da un punto di vista delle politiche del lavoro e del contesto economico di riferimento, l'entità dei flussi di lavoratori e posti di lavoro tra settori e aree geografiche (anche all'interno della stessa regione), fornisce una chiara rappresentazione di quanto la forza lavoro sia in grado di assorbire gli shock che colpiscono il sistema economico, adattandosi al cambiamento strutturale di lungo periodo (Davis e Haltiwanger, 1999). Inoltre, come mostrato recentemente da Basso *et al.* (2022) in uno studio della Banca d'Italia, comprendere come si modifica l'allocazione geografica dei lavoratori rispetto alle dinamiche dei mercati del lavoro locali rappresenta un tema strategico dell'analisi economica. Infatti, proprio la capacità delle persone di spostarsi tra mercati del lavoro locali differenti è uno dei meccanismi principali attraverso cui assorbire le variazioni nella domanda di lavoro e il cambiamento nelle prospettive occupazionali.

In tal senso, l'indicatore di turnover contrattuale, pur non catturando fenomeni di lavoro sommerso, fornisce un'indicazione chiara del grado di dinamicità di un mercato del lavoro locale e la capacità di misurarlo per specifici segmenti della forza lavoro, può fornire uno strumento in più nell'identificazione dell'occupazione che spesso colpisce lavoratori fragili o in difficoltà, come giovani, stranieri e persone con scarsa qualificazione.

Di fatto, il tasso di turnover contrattuale lordo riflette l'intensità con cui avviene il processo di sostituzione dello stock di occupati all'interno di un determinato mercato del lavoro locale nel corso dell'anno, cioè la quota di forza lavoro che è variata nei 12 mesi per effetto dell'entrata (attivazioni) o dell'uscita (cessazioni) di nuovi lavoratori rispetto al numero di occupati medi. In sintesi, il nostro indicatore (TTC) è definito come:

$$TTC_{it} = \frac{\text{attivazioni}_{it} + \text{cessazioni}_{it}}{\text{stock occupati in ULA}_{it}},$$

dove i rappresenta l'area geografica considerata (provincia, ambito territoriale sociale o sistema locale del lavoro) e t l'anno di riferimento. La nostra

analisi copre il periodo 2015-2022 per il quale abbiamo a disposizione i dati del Registro ASIA Unità Locali e le Comunicazioni Obbligatorie per l'intero territorio di Regione Lombardia.

Inoltre, la natura dei dati ci consente di espandere il nostro tasso di turnover contrattuale, tenendo conto di un'ulteriore dimensione legata all'attività economica dell'unità locale o alle caratteristiche dei lavoratori dipendenti (in termini di genere, età e nazionalità). Nello specifico, è possibile calcolare l'indicatore per genere, per gruppi d'età (15-29 anni, 30-49 anni, dai 50 in poi), per nazionalità del dipendente (italiano, comunitario ed extracomunitario) e per macrosettore (6 classi secondo una classificazione Eurostat dei settori ATECO).

Un valore prossimo a 100 dell'indicatore TTC indica un livello di turnover complessivo vicino alla quantità di posti di lavoro in termini di unità di lavoro disponibili, mentre valori largamente inferiori (superiori) a 100 indicano che il livello di turnover è significativamente inferiore (superiore) rispetto ai posti di lavoro esistenti, suggerendo quindi un basso (alto) grado di dinamicità in quel mercato del lavoro locale.

5. Evidenze empiriche, limiti e implicazioni per la policy

Una quantificazione precisa del fenomeno del lavoro irregolare a livello subregionale risulta metodologicamente non immediata, vista la storica mancanza di evidenza empirica in merito e di dati Istat rappresentativi a livello locale, a parte alcuni tentativi sporadici (Vallone, 1996) che non hanno consentito di ricostruirne l'andamento nel tempo e le specificità a livello territoriale e settoriale. Seppur parziale, ciò che emerge da questi lavori è una significativa eterogeneità a livello provinciale nella dimensione del lavoro irregolare fin dalla fine degli anni Novanta, anche all'interno della stessa regione. Tale risultato rende ancora più urgente definire strumenti che siano capaci di misurare il fenomeno del lavoro irregolare localmente, superando i limiti delle analisi precedenti. Come descritto nel paragrafo precedente, il progetto INLAV si è mosso proprio in questa direzione.

A valle del processo di validazione empirica degli indicatori INLAV discussi nel paragrafo precedente, si possono trarre le prime importanti conclusioni. Il lavoro svolto ha consentito di identificare due indicatori robusti per il monitoraggio del lavoro irregolare in un contesto subregionale. Il primo è rappresentato dall'indicatore che misura il disallineamento a livello comunale tra il numero di percettori di reddito da lavoro stimati a partire dai dati fiscali del MEF e il numero di occupati ottenuti dai dati ISTAT a partire dal tasso di occupazione. Questa misura, al netto di alcune criticità discusse

nel paragrafo precedente, ha una granularità territoriale che lo rende uno strumento rilevante nella costruzione di un sistema di monitoraggio territoriale dell'occupazione irregolare a supporto della *governance* del mercato del lavoro in Lombardia.

La mappa (Fig. 1), a livello di Sistemi locali del lavoro (SLL), conferma nel triennio preso in esame 2019-2022, la presenza di una significativa eterogeneità territoriale nell'intensità del lavoro irregolare, confermando una volta di più, la necessità di misurare localmente il fenomeno per poterne catturare le specificità e i diversi gradi di diffusione.

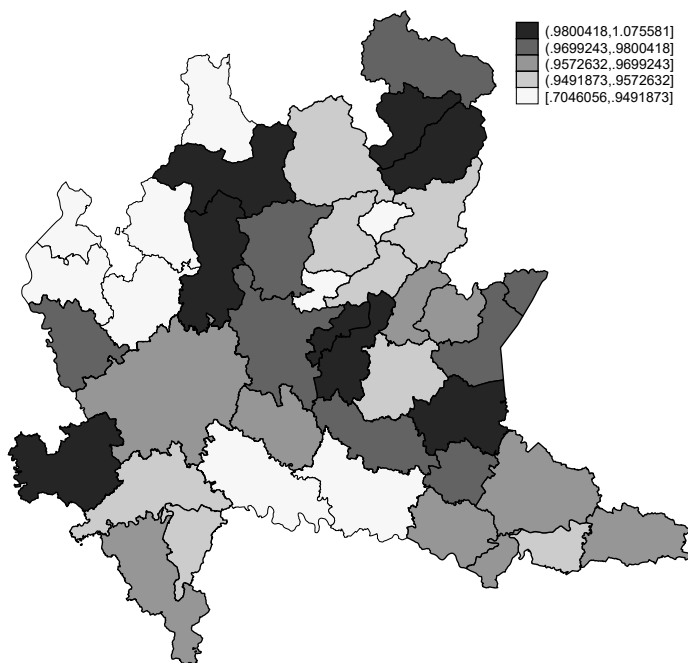


Fig. 1 – Indice di Copertura Fiscale del Lavoro (ICFL) nei Sistemi locali del Lavoro in Lombardia

Nota: La figura rappresenta la distribuzione territoriale dell'Indice di Copertura Fiscale del Lavoro (ICFL), calcolato a livello di Sistema Locale del Lavoro (SLL) come rapporto tra la stima dei contribuenti con redditi da lavoro e il numero di occupati residenti. Valori dell'ICFL prossimi a 1 indicano un'elevata coerenza tra le due fonti e una ampia copertura fiscale dell'occupazione stimata, mentre valori prossimi a 0 segnalano un marcato disallineamento tra occupati e contribuenti.

Tuttavia, il limite di questo strumento è l'impossibilità di effettuare analisi settoriali e/o per sottogruppi del mercato del lavoro legati a caratteristiche

individuali come il genere, l'età o la nazionalità, dato che le informazioni fornite dai dati fiscali non forniscono alcun dettaglio di questo tipo, rendendo impossibile disaggregare l'indicatore secondo una delle seguenti dimensioni.

In questa direzione, si colloca invece l'indicatore che misura i tassi di turnover contrattuale a livello territoriale, dato dal rapporto tra il numero totale di attivazioni e cessazioni registrate dalle COB a livello locale, rispetto allo stock di occupazione in termini di ULA calcolato in ASIA UL per la stessa area geografica. Questa seconda misura integra quella precedente e rappresenta un indicatore indiretto di lavoro irregolare, dato che un alto livello di turnover viene considerato come segnale d'allerta di potenziale lavoro non dichiarato e citato spesso come criterio di selezione per le ispezioni da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quale fattore di rischio di irregolarità (si veda Batini *et al.* 2010; Williams e Horodnic, 2020; European Labour Authority, 2022). In pratica, le imprese che mostrano un livello di cessazioni e attivazioni sproporzionato rispetto alla media settoriale e/o territoriale vengono inserite nelle liste di controllo per potenziali frodi contributive.

Le potenzialità di questo secondo indicatore risiedono inoltre nella sua capacità di fotografare il livello di turnover sia ad un livello sub provinciale (per SLL o ATS) sia per determinati sottogruppi del mercato del lavoro locale, in base al settore ATECO di appartenenza dell'impresa o ad alcune caratteristiche individuali della forza lavoro. Nello specifico, il tasso di turnover contrattuale fornisce informazioni specifiche per genere, per nazionalità e per gruppo d'età. I risultati empirici indicano la presenza di una rilevante eterogeneità territoriale, come confermato dalla Figura 2 che mappa l'indicatore a livello di Sistemi locali del lavoro.

Inoltre, a sostegno della teoria economica, si conferma che i segmenti tradizionalmente più deboli sul mercato del lavoro, quali le donne, i giovani sotto i 30 anni e gli immigrati extracomunitari evidenziano un livello di turnover contrattuale più elevato rispetto alla forza lavoro core, a prescindere dal mercato del lavoro locale preso in esame.

In termini di implicazioni per la policy, il progetto INLAV Lombardia nel suo sforzo verso la scalabilità geografica degli strumenti di misurazione del lavoro irregolare a livello locale ha tracciato una nuova via, aprendo la strada a una serie di indicatori che possono rappresentare un supporto strategico nella *governance* del mercato del lavoro subregionale. Il progetto ha mostrato la necessità di avere accesso a fonti informative aggiornate e affidabili, da poter utilizzare in modo integrato, specie per quanto concerne la rappresentatività statistica a livello territoriale, che spesso risulta uno dei punti più delicati nella costruzione di indicatori robusti.

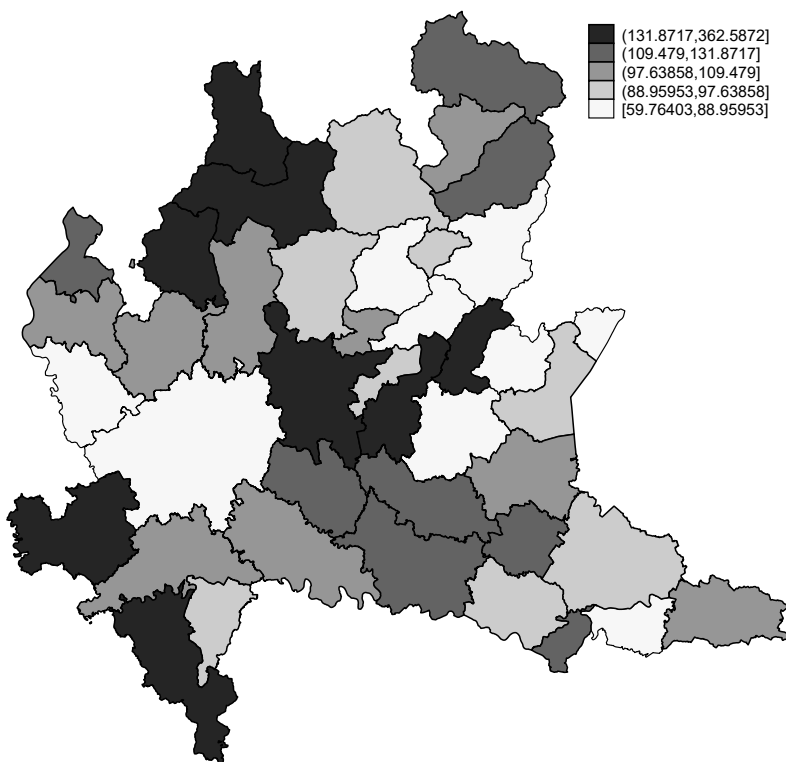


Fig. 2 – Tasso di turnover contrattuale nei Sistemi locali del Lavoro in Lombardia

Nota: La figura rappresenta la distribuzione territoriale del Tasso di Turnover Contrattuale (TTC) nei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) in Lombardia, definito come il rapporto tra i flussi lordi di rapporti di lavoro (attivazioni + cessazioni da Comunicazioni Obbligatorie) e lo stock medio di occupati espresso in Unità di Lavoro Annue (ULA) derivato da ASIA Unità Locali, per ciascun anno e area. Valori più elevati del TTC indicano una maggiore intensità di entrate e uscite rispetto alla dimensione occupazionale locale (maggiore dinamicità/rotazione contrattuale), mentre valori più bassi segnalano mercati del lavoro localmente più stabili.

Nel corso dell'analisi si è cercato di identificare anche potenziali strade alternative esplorabili in futuro nell'ottica di progredire nella capacità di costruire misure di lavoro irregolare capaci di cogliere le specificità territoriali e la loro dinamica nel tempo. Una prima alternativa potrebbe essere quella di confrontare dati campionari come le Forze di Lavoro con i dati sulle Comunicazioni Obbligatorie, in quanto entrambe le fonti informative consentono di scendere ad un livello subregionale e di basarsi sulla residenza del lavoratore (piuttosto che sulla provincia di lavoro), potendo così mantenere la rappresentatività campionaria degli stock di occupati nell'Indagine Istat. La sfida, in questo caso, consiste nel far parlare un database che misura gli

stock occupazionali in un dato momento (le Forze di Lavoro), con una fonte informativa che invece fotografa i flussi occupazionali, nel tempo e nello spazio (le COB). Una seconda possibilità concerne la stima di modelli strutturali, in cui combinare gli indicatori definiti nel progetto INLAV Lombardia con informazioni di contesto a livello locale (tassi di occupazione, informazioni sulla struttura produttiva, caratteristiche della popolazione residente) e dati legati alle ispezioni e ai tribunali del lavoro, per calcolare un indicatore che colga la distribuzione del lavoro irregolare e le sue dimensioni per sottogruppi specifici della popolazione.

8. Disegnare un modello territoriale: la co-progettazione INLAV Lombardia

di Paolo Rossi e Maria Antonia Molteni

1. Introduzione

Questo capitolo illustra il percorso di sperimentazione operativa del progetto INLAV Lombardia nei diversi territori nei quali è stato implementato. Tale percorso si è articolato in tre fasi: una prima fase di co-progettazione della sperimentazione a livello locale; la successiva stesura di un piano esecutivo nel quale formalizzare il coinvolgimento delle organizzazioni che avrebbero erogato interventi e servizi ai beneficiari, con la relativa allocazione di risorse; infine, l'avvio della sperimentazione attraverso l'attivazione dei punti unici di accesso (PUA). Le sezioni del capitolo seguono questa sequenza. In ogni caso, le tre fasi qui richiamate vanno comprese come parti complementari di un'unica esperienza progettuale integrata. Si è inoltre aggiunta una digressione in merito alle scelte progettuali emersi dalla compilazione dei piani esecutivi.

Questo percorso è stato inoltre caratterizzato dall'articolata collaborazione tra gli ambiti territoriali sociali (ATS) e le organizzazioni che hanno guidato e impostato il progetto (Università degli Studi di Milano-Bicocca e ANCI Lombardia) in tutte le fasi. Ciò ha permesso di avere una visione d'insieme della sperimentazione nei vari *step*, in modo da poter osservare come siano stati adottati gli Orientamenti teorici, metodologici e organizzativi (Buzzacchi *et al.*, 2025) e le linee guida preparatorie alla sperimentazione. Agli ATS è stata comunque riconosciuta una particolare discrezionalità nella progettazione degli interventi, stante la loro notevole eterogeneità sul fronte istituzionale e organizzativo. Come risaputo, gli ATS possono adottare meccanismi di *governance* differenti, così come possono essere diverse le traiettorie seguite per le collaborazioni con gli attori privati. La sperimentazione dei PUA ha in tal senso assunto forme e significati variabili da territorio a territorio. Questi elementi di differenziazione sono d'altra parte emersi sia

nella fase di co-progettazione, sia nella sua formalizzazione nel piano esecutivo e, *va da sé*, nell'avvio della sperimentazione.

Il capitolo propone quindi un'analisi approfondita dei passaggi che hanno contrassegnato l'avvio della sperimentazione, anche al fine di far emergere la complessità del percorso di co-progettazione, le sfide incontrate lungo questo percorso e le scelte operate per adattare le azioni alle esigenze contestuali.

2. La co-progettazione

Il percorso di co-progettazione della sperimentazione ha seguito una traiettoria caratterizzata da una duplice dinamica di collaborazione tra attori diversi. Da un lato, la co-progettazione ha preso forma attraverso il confronto tra i referenti degli ATS e l'équipe composta da professionisti di ANCI Lombardia e Università degli Studi di Milano-Bicocca. Dall'altro, la co-progettazione si è intradata attraverso la collaborazione tra gli stessi referenti degli ATS e le organizzazioni già attive nel territorio nel contrasto allo sfruttamento lavorativo e altre potenzialmente interessate a partecipare alla sperimentazione.

Nel primo caso, la traiettoria del percorso di co-progettazione si è snodata lungo due momenti. Il primo si è sviluppato con un incontro, presso le sedi degli ATS, ad opera di membri dell'équipe sopra-citata. L'incontro ha dato vita a un confronto che ha affrontato tre aspetti principali:

- a) *l'analisi del progetto* redatto dai referenti dell'ATS per partecipare al progetto;
- b) *la mappatura degli attori* che potessero contribuire al progetto e, di conseguenza, il design della sperimentazione sul piano locale;
- c) la valutazione delle possibili *forme di contrattualizzazione* delle collaborazioni.

Il primo punto ha tratto giovamento dai contributi emersi nella prima fase del progetto INLAV Lombardia, nella quale è stato delineato il quadro delle forme dello sfruttamento lavorativo, le implicazioni sociali ed economiche della sua diffusione, le criticità – così come le potenzialità – delle iniziative per contrastarlo (*cfr.* Cap. 6). Non si è trattato, quindi, di una semplice rilettura del progetto, bensì di una sua rivisitazione. Ciò ha interessato, in particolare, il tema dell'inconsapevolezza che alcune persone possono avere di trovarsi in una condizione di sfruttamento (es. lavorare in nero). In tal senso, in alcuni territori si è così deciso di predisporre degli interventi di sensibilizzazione per favorire la percezione di tale condizione e delle sue disfunzionalità.

Il secondo aspetto trattato nella prima fase di co-progettazione ha riguardato il rapporto tra gli ATS e gli attori che agiscono o possono agire nelle iniziative

per il contrasto allo sfruttamento lavorativo. Da questo punto di vista, gli ATS si trovavano in situazioni molto differenziate. È possibile tracciare una sorta di continuum, con due poli opposti che rappresentino le diverse condizioni di partenza. Da un lato, si avevano ATS che avevano già maturato delle solide e consolidate esperienze di collaborazione con più attori territoriali, particolarmente impegnati su questo fronte. Ciò significava potersi muovere in una rete già tracciata. La partecipazione al progetto INLAV Lombardia avrebbe così permesso di ampliare le risorse a disposizione nel territorio, nonché sviluppare una *governance* ancor più definita della rete stessa. In una posizione intermedia stavano quegli ATS che si erano già impegnati nel contrasto allo sfruttamento lavorativo, affidandosi prevalentemente ad un unico partner. Quest'ultimo si contraddistingueva sia per le competenze acquisite nelle forme di contrasto allo sfruttamento, sia per la continuità del rapporto con lo stesso ATS. Più che di una rete, si trattava quindi di una rodada partnership pubblico-privato. Le risorse offerte dal progetto avrebbero consentito di alimentare ulteriormente le azioni già sperimentate e, al contempo, esplorare la possibilità di coinvolgere altri attori, a titolo diverso. Infine, all'altro angolo del continuum si trovavano quegli ATS che avevano promosso poche iniziative di contrasto allo sfruttamento lavorativo, peraltro con discontinuità. In questi territori sono emerse diverse esigenze: la *ricognizione delle organizzazioni* potenzialmente coinvolgibili nel progetto, la *formazione del personale*, la *creazione di una rete inter-organizzativa*. L'esiguità delle esperienze pregresse non rappresentava però unicamente un elemento di svantaggio o una criticità. Difatti, la partecipazione al progetto rappresentava un volano per l'innovazione locale. In tal caso, la collaborazione con l'équipe del progetto INLAV Lombardia ha aiutato a intradare i primi passi della progettazione, soprattutto attraverso un supporto metodologico.

Il terzo passaggio del percorso di co-progettazione ha inquadrato una questione centrale in termini amministrativi: la forma della contrattualizzazione con gli attori ingaggiati nella sperimentazione. Al riguardo, è importante sottolineare un elemento dirimente della sperimentazione. Essa, infatti, ha previsto una distinzione dei ruoli tra ATS e partner dei progetti locali. I primi hanno assunto il ruolo di “gestori” dei punti unici di accesso (come si vedrà più dettagliatamente nel prossimo paragrafo), mentre i partner territoriali avrebbero avuto delle risorse per offrire interventi e servizi ai beneficiari del progetto. Lo sviluppo di tali attività si sarebbe mosso a partire da un incarico formalizzato attraverso modalità diverse: accreditamento dell'attore, co-progettazione (intesa come procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 55, d.lgs. 117/2017), stipula di un accordo quadro. È utile evidenziare che quest'ultimo richiamo alla co-progettazione come procedimento amministrativo non corrisponde al percorso di co-progettazione che qui si sta illustrando. Si tratta, viceversa, di un dispositivo giuridico che tratteggia una particolare forma di contrattualiz-

zazione tra attori pubblici e privati. Quanto si sta invece discutendo rappresenta il percorso più ampio di predisposizione sostantiva della sperimentazione, nella quale le forme di contrattualizzazione degli incarichi sono un tassello in un insieme più ampio di scelte e orientamenti.

La scelta delle procedure amministrative di contrattualizzazione degli incarichi è rimasta in capo ai singoli ATS. Si è così confermata la volontà di riconoscere discrezionalità a tale organo, anche in virtù dell'eterogeneità della conformazione istituzionale degli ambiti (che possono essere gestiti, per esempio, da una azienda speciale oppure tramite una convenzione intercomunale). Il progetto INLAV Lombardia, in tal senso, non ha imposto un modello calato dall'alto e vincolante per la sperimentazione. D'altra parte, come detto, anche le condizioni di partenza erano estremamente diverse e ciò già prefigurava modalità d'ingaggio differenziate. Peraltro, è bene segnalare che la scelta delle modalità contrattuali poteva anche essere diversa per ciascun attore coinvolto nella sperimentazione.

Infine, occorre specificare che la scelta delle modalità di contrattualizzazione delle collaborazioni non è stata riportata nei piani esecutivi. Questi, infatti, inquadrano le scelte specifiche di progettazione e l'allocazione delle risorse, senza entrare nel merito della contrattualizzazione dei rapporti con i partner di progetto.

Quanto illustrato è stato il lavoro condotto nel primo incontro tra l'équipe del progetto e i referenti locali. Ad esso è seguito un secondo incontro, tenuto prevalentemente online, nel quale i referenti degli ATS hanno illustrato le proprie bozze del piano esecutivo. Con ciò ci si è potuti confrontare per discutere le scelte tratteggiate per le attività da realizzare e l'allocazione delle risorse complessive.

3. Il piano esecutivo

Il piano esecutivo rappresenta lo snodo tra la fase di co-progettazione e l'avvio della sperimentazione. Questo documento presenta il piano dei servizi da erogare a livello territoriale, l'allocazione delle risorse e la *governance* della sperimentazione su scala locale. Il piano esecutivo prevede in primis l'indicazione dei risultati attesi nella sperimentazione locale, relativamente agli obiettivi definiti dal progetto INLAV Lombardia (*cfr.* Introduzione). Il piano esecutivo è poi strutturato dettagliatamente in sei sezioni:

- il *network*;
- il modello di *governance*;
- il piano dei servizi;
- gli strumenti di lavoro;

- il cronoprogramma;
- il piano di allocazione delle risorse economiche.

È importante approfondire quanto contemplato in ciascuna sezione.

3.1. Il network

Il piano esecutivo prevede la presentazione degli attori riconosciuti formalmente come partner del progetto da parte degli ATS, ai quali affidare specifici incarichi per la realizzazione di interventi e servizi, nonché altri attori che possano comporre una più ampia rete per le iniziative di contrasto allo sfruttamento lavorativo. In sintesi, il piano esecutivo deve riportare gli attori da coinvolgere formalmente, indicandone il ruolo che andranno ad assumere nel progetto. Ad esse verranno quindi attribuite delle risorse per sostenere i costi delle attività che esse realizzeranno.

Nel piano esecutivo si delinea, come detto, anche il *network* più ampio di organizzazioni che possono essere coinvolte nel progetto, anche in assenza di incarichi e dunque allocazione di risorse. Questa sezione del piano esecutivo mira a evidenziare quanto la sperimentazione possa poggiare su una rete di attori “sensibili” alla problematica dello sfruttamento lavorativo. Possono rientrare tra esse organizzazioni di volontariato, sigle sindacali, associazioni di categoria ed altri attori di diverso profilo. La presentazione di un simile *network* mira a classificare quelle che possono essere intese come *antenne territoriali*, ossia soggetti in grado di intercettare e indirizzare verso il PUA le persone che si trovano in una condizione di sfruttamento lavorativo (talvolta non pienamente riconosciuto, come ribadito sopra).

È chiaro che la definizione di tale *network* sia uno degli esiti più rilevanti del percorso di co-progettazione, frutto della mappatura delle risorse e delle competenze presenti a livello contestuale.

3.2. Il modello di governance

Il piano esecutivo è uno strumento nel quale si delinea la struttura di *governance* del progetto. La sperimentazione prevede un ruolo centrale per gli ATS, ma al contempo richiama l’esigenza di un confronto tra gli attori che sono stakeholder del progetto. Anche in questo caso, il contributo del gruppo di ricerca non si è tradotto in una formulazione uniforme della struttura di *governance*, ma si è limitato a suggerire la costituzione di un organo di coordinamento con la rete territoriale (composta sia dagli attori formalmente ingaggiati, sia dagli altri attori del contesto di riferimento). L’organo di coordi-

namento può avere una configurazione variabile, decisa discrezionalmente dagli ATS. Analogamente, ad esso possono essere affiancati altri organi di *governance*. L'indicazione offerta agli ATS è stata quella di pensare ad organi snelli, per concentrare gli sforzi su una dimensione più operativa (stante anche la limitata durata della sperimentazione).

3.3. Il piano dei servizi

Si tratta indubbiamente del punto saliente del piano esecutivo, poiché in esso vengono dettagliati i servizi e le attività che si intendono implementare. Per ciascuna delle azioni previste si devono indicare le organizzazioni che provvederanno alla loro realizzazione. Come già anticipato, tali organizzazioni devono essere altre dall'ATS.

Le azioni sono suddivise in sei categorie. La prima concerne le attività per favorire il *contatto* con i potenziali beneficiari. Tra queste, si possono contemplare l'attivazione di unità di strada o presidi mobili e/o di punti drop-in o presidi stabili, l'attivazione di sportelli diffusi, la distribuzione di documentazione in più lingue e il ricorso ai social media per favorire la conoscenza del progetto, il supporto nella compilazione di documenti e pratiche e altre azioni di *outreach*.

La seconda categoria inquadra le attività di *presa in carico* e accompagnamento dei beneficiari. Essa può prendere forma attraverso la creazione di piani individuali di intervento per l'emersione e l'integrazione socio-lavorativa, nonché di azioni di sostegno alla conciliazione famiglia-lavoro.

La terza categoria di azioni da indicare nel piano dei servizi riguarda la *protezione dei beneficiari*. La quarta è la più nutrita, in quanto prospetta un insieme di *interventi sociali* a favore dei beneficiari. Si parla in tal senso di azioni di informazione (di orientamento sui diritti, sull'accesso ai servizi e sui diritti di abitazione in primis), mediazione e alfabetizzazione linguistica, supporto all'accesso ai servizi di prima assistenza sociale (come, per esempio, le mense), supporto all'accesso ai servizi di prima assistenza sociosanitaria, assistenza legale.

La quinta categoria concerne gli *interventi formativi e di inserimento lavorativo*. Anch'essi possono prendere varie forme, come l'orientamento di base e specialistico su opportunità di formazione e lavoro, il supporto all'attestazione e/o certificazione delle competenze e all'accesso ai percorsi di formazione professionale, così come per l'attivazione di tirocini, borse lavoro o apprendistato, il supporto e l'accompagnamento nell'accesso ai servizi di ricerca del lavoro e, infine, il tutoraggio per l'avvio di impresa.

La sesta categoria di azioni concerne il tema dell'*housing* e della *mobilità*.

Si possono prevedere due attività: il sostegno alla domanda abitativa (per esempio, nella ricerca di abitazioni in affitto) e il supporto per il trasporto locale, inteso come la verifica delle possibilità di beneficiare di tariffe agevolate.

È importante chiarire che la sperimentazione non doveva prevedere la realizzazione di tutte le attività indicate. Ogni ATS ha infatti orientato le proprie scelte operative verso particolari azioni, sulla base della percezione di esigenze primarie.

3.4. *Gli strumenti di lavoro*

In questa sezione gli ATS hanno indicato gli strumenti che avrebbero utilizzato nella sperimentazione, facendo riferimento a quelli sviluppati e forniti nell'ambito del progetto INLAV Lombardia.

Tra quelli già in uso e/o da poter adottare figuravano gli strumenti di mappatura delle associazioni e dei servizi sul territorio. Accanto ad essi, si sarebbero avvalsi di una *scheda di rilevazione delle vulnerabilità* del beneficiario e di una scheda di presa in carico e di definizione di percorsi personalizzati di emersione dalla condizione di sfruttamento lavorativo. Si tratta, in entrambi i casi, di strumenti di monitoraggio e valutazione forniti nell'ambito del progetto (*cfr.* Cap. 11). Infine, agli ATS sarebbe stato fornito un insieme di strumenti comunicativi, predisposto appositamente da ANCI Lombardia. Al termine della sperimentazione, ai beneficiari della sperimentazione sarebbe stato sottoposto un questionario per rilevare l'esito del percorso di presa in carico, le sue criticità e le sue potenzialità.

3.5. *Il cronoprogramma*

Nel piano esecutivo è prevista la presentazione del cronoprogramma della sperimentazione. Le tre fasi principali da contemplare sono l'attivazione del PUA, l'attivazione dei servizi (come indicati nel par. 3.3) e il monitoraggio delle attività.

3.6. *Il piano di allocazione delle risorse economiche*

A chiudere il piano esecutivo si trova lo schema di allocazione del finanziamento assegnato a ciascun ATS. In tal senso, gli ambiti potevano utilizzare il finanziamento rispettando questa suddivisione: il 13% del budget doveva essere impegnato per l'attivazione e la gestione del PUA e la restante

parte per l'erogazione di servizi e interventi. Questi potevano essere sviluppati unicamente da attori esterni, tendenzialmente enti del terzo settore. Non era prevista l'erogazione di contributi monetari a favore dei beneficiari. Tale scelta è coerente con le Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura che hanno funto da *imprinting* dell'intera sperimentazione (*cfr.* Introduzione).

Lo schema di ripartizione del budget doveva quindi indicare quanto sarebbe stato riconosciuto a ciascun partner del progetto, in funzione delle attività del piano dei servizi che gli erano stati assegnati.

4. Le scelte progettuali

L'analisi dei piani esecutivi consente di sviluppare alcune riflessioni sulle scelte operate dagli ATS in merito all'allocazione delle risorse e della composizione del *network*.

La Figura 1 riporta il dato medio dell'allocazione di risorse (in percentuale sul totale delle risorse economiche disponibili) per ciascuna area di intervento, considerando 11 progetti su 12 (non è stato possibile raccogliere i dati di tutti i progetti).

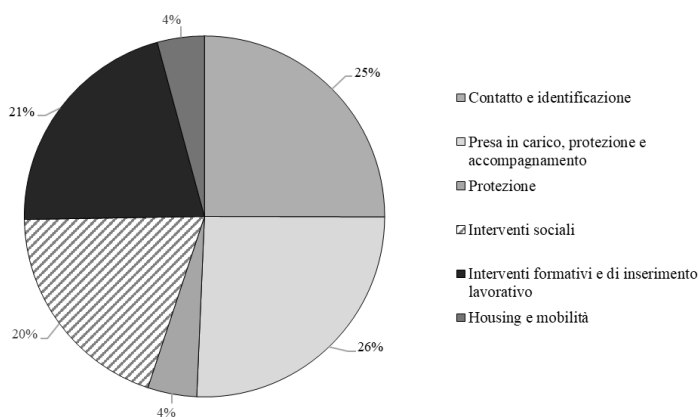


Fig. 1 – Allocazione risorse per area di intervento

Dalla Figura 1 si può notare come le attività per il contatto e l'identificazione dei beneficiari e, successivamente, la presa in carico siano le aree nelle quali gli ATS hanno maggiormente investito.

Le scelte sono state però assai differenziate su scala territoriale. La Figura

2 mostra la differenziazione degli investimenti nei vari progetti. Le differenze sono significative e toccano più aree. Un primo elemento di attenzione riguarda le attività di contatto e identificazione, che possono spiccare anche oltre il 70% delle risorse (progetto 7) o essere estremamente limitate (progetto 10). Un altro tema che è fonte di differenziazione riguarda gli interventi di presa in carico. In tre progetti rappresentano l’investimento più consistente, laddove in un progetto è decisamente più contenuto. Gli interventi per l’*housing* risultano invece complessivamente marginali, tranne in due progetti.

Questa analisi illustra le priorità definite a livello locale e, potenzialmente, offre uno spaccato sulle risorse già disponibili nel contesto. Tornando al caso degli interventi per l’*housing*, l’esiguità degli investimenti riflette la carenza di risorse (abitazioni o altre soluzioni di accoglienza) che gli ETS possono attualmente offrire (non solo per i beneficiari di questo progetto).

Per quanto riguarda l’ampiezza del *network* ingaggiati formalmente, la maggior parte degli ambiti (8 su 12) hanno preferito coinvolgere un numero limitato di attori per l’erogazione dei servizi. Sono poche (soltanto quattro) le esperienze di sperimentazione che si sono basate su una rete più ampia.

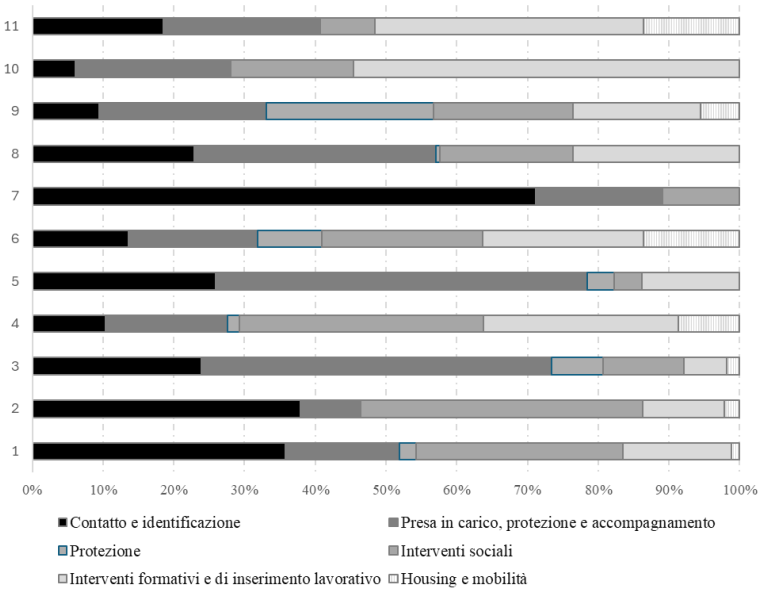


Fig. 2 – Investimenti per area di intervento

Questo dato indica che in molti territori gli ATS hanno manifestato la volontà di coinvolgere attori con i quali avevano precedentemente collabo-

rato e che, al tempo stesso, possano offrire competenze specifiche sul tema del contrasto allo sfruttamento lavorativo. Viceversa, una maggiore ampiezza del *network* segnala la scelta strategica di innalzare la visibilità e la capillarità della sperimentazione, attraverso il raccordo con una pluralità di attori.

5. Il Punto Unico d'Accesso (PUA)

L'architettura organizzativa del progetto INLAV Lombardia ruota attorno al PUA. Esso, nel quadro complessivo della sperimentazione, può assumere una molteplicità di funzioni, declinazioni e significati. Infatti, il PUA non coincide necessariamente con un luogo fisico univoco, né con un servizio standardizzato da replicare in modo omogeneo in tutti i contesti. Al contrario, una delle principali evidenze emerse nella fase di co-progettazione è che il PUA può assumere forme differenti, in funzione delle caratteristiche istituzionali degli ATS, della configurazione delle reti locali, della presenza di partner già attivi nel contrasto allo sfruttamento lavorativo e, non ultimo, dell'entità delle risorse disponibili.

Questo elemento merita di essere sottolineato. La sperimentazione ha coinvolto dodici ATS, chiamati a costruire dispositivi operativi in tempi relativamente brevi e con una dotazione economica contenuta. In tale quadro, il PUA non poteva essere pensato come una nuova struttura complessa, autonoma e fortemente istituzionalizzata. Più realisticamente, esso doveva prendere forma come dispositivo organizzativo leggero, capace di valorizzare risorse già presenti nei territori e di coordinarle attorno a una funzione specifica: intercettare, orientare e accompagnare persone in condizioni di sfruttamento lavorativo o a rischio di sfruttamento.

Proprio per questa ragione, appare più appropriato parlare di forme possibili del PUA, piuttosto che di un modello unico. La sperimentazione mostra infatti che il PUA può essere inteso almeno in tre sensi tra loro complementari: come cabina di regia, come punto di accesso e, infine, come infrastruttura organizzativa per connettere soggetti, informazioni e percorsi. In alcuni territori una di queste dimensioni tende a prevalere; in altri, invece, esse si combinano in modo più equilibrato. È possibile ora procedere ad una disamina di tali forme.

5.1. Il PUA come cabina di regia

Una prima forma possibile del PUA è quella di cabina di regia territoriale. In questo caso, il suo valore principale non risiede tanto nella materialità di uno sportello aperto al pubblico, quanto nella capacità di governare l'insieme delle attività previste dal progetto. Il PUA diventa così il luogo – anche simbolico – nel quale si definiscono le modalità di accesso ai percorsi, si raccordano i partner, si monitorano i casi e si orientano i beneficiari verso i servizi più adeguati.

Questa configurazione appare particolarmente coerente con l'impostazione generale della sperimentazione. Gli ATS, infatti, sono stati identificati come “gestori” del PUA, mentre ai partner territoriali è stato affidato il compito di erogare interventi e servizi specifici. Il PUA, in questa prospettiva, svolge una funzione di regia, più che di erogazione diretta. Ciò consente di mantenere in capo all'attore pubblico il governo complessivo del dispositivo, pur in presenza di una marcata pluralità di soggetti coinvolti nella fase attuativa.

La principale potenzialità di tale forma consiste nella possibilità di costruire una presa in carico integrata. Il contrasto allo sfruttamento lavorativo, infatti, non può essere ridotto a una sola dimensione – occupazionale, giuridica o sociale – ma richiede la composizione di competenze differenti, come indicato negli Orientamenti presentati ai partner. Un PUA inteso come cabina di regia può facilitare proprio questa integrazione, mettendo in relazione assistenti sociali, esperti di misure per le politiche al lavoro, nonché altri professionisti.

Allo stesso tempo, questa forma presenta difficoltà non trascurabili. In primo luogo, richiede una chiara definizione di ruoli, responsabilità e procedure di raccordo tra i soggetti coinvolti. Dove tali elementi risultano poco formalizzati, il rischio è che il PUA resti una denominazione organizzativa debole, incapace di incidere concretamente sull'operatività quotidiana. In secondo luogo, un PUA fortemente centrato sulla funzione di coordinamento presuppone competenze di *network management* che non sempre sono già disponibili in modo strutturato negli ATS. Coordinare una pluralità di partner, mantenere continuità informativa, seguire l'andamento dei percorsi e affrontare eventuali criticità richiede infatti tempo, risorse professionali e capacità organizzative specifiche. In una sperimentazione di piccola scala, questi elementi possono essere presenti in misura variabile e talvolta insufficiente.

5.2. Il PUA come punto di accesso

Una seconda forma possibile è quella del PUA inteso come porta di ingresso riconoscibile per i beneficiari. In questa configurazione, il PUA as-

solve anzitutto una funzione di accesso: rappresenta lo spazio a cui la persona può rivolgersi – direttamente o a seguito di un invio da parte di altri soggetti – per una prima valutazione della propria situazione e per l’orientamento verso i servizi attivabili.

Questa forma presenta un’evidente utilità, perché restituisce visibilità e riconoscibilità a un tema che, come emerge anche dal lavoro preparatorio del progetto, è spesso caratterizzato da scarsa consapevolezza da parte delle stesse persone coinvolte. In contesti in cui lo sfruttamento lavorativo fatica a essere nominato, riconosciuto o affrontato in modo specifico, l’esistenza di un punto identificabile può avere anche una funzione simbolica e culturale: segnala che il problema esiste, che è legittimo parlarne e che vi sono soggetti pubblici e privati disponibili a prendersene cura.

Le potenzialità di questo modello sono dunque rilevanti. Un PUA chiaramente identificabile può facilitare l’emersione dei bisogni, offrire un primo filtro qualificato, ridurre la dispersione tra servizi e rafforzare la visibilità dell’offerta territoriale. Può inoltre costituire un riferimento anche per gli altri attori locali – associazioni, sindacati, sportelli, servizi comunali, realtà del terzo settore – che necessitano di un interlocutore definito a cui inviare persone o con cui confrontarsi.

Tuttavia, anche questa configurazione incontra limiti significativi. Il primo riguarda il rischio di immaginare il PUA come uno sportello tradizionale, stabilmente presidiato, con orari dedicati e personale specificamente assegnato. Una soluzione di questo tipo – come parte di una più ampia articolazione del servizio – può essere difficilmente sostenibile in una sperimentazione limitata nel tempo e nelle risorse. Il rischio è che alcuni operatori siano già ingaggiati dagli ATS per altre attività e che il lavoro nel PUA possa rappresentare un onere aggiuntivo. Il secondo limite concerne l’accessibilità effettiva. Le persone interessate possono trovarsi in condizioni di vulnerabilità, mobilità forzata, diffidenza verso le istituzioni o scarsa conoscenza dei propri diritti; per questo motivo, difficilmente il solo sportello fisico può bastare. Se il PUA viene pensato esclusivamente come punto di accesso *front office*, esso rischia di intercettare solo una parte ridotta dei potenziali beneficiari, ossia coloro che sono già relativamente vicini ai servizi o che dispongono di mediazioni relazionali pregresse.

5.3. Il PUA come infrastruttura di rete

Una terza forma, probabilmente la più aderente alla logica complessiva della sperimentazione, è quella del PUA inteso come un’infrastruttura organizzativa, cioè come dispositivo che opera attraverso una rete di soggetti e

luoghi diversi, mantenendo la *governance* complessiva della sperimentazione. Anche in questa prospettiva, il PUA non coincide con un unico spazio fisico, ma con un insieme coordinato di punti di contatto, invio, segnalazione e accompagnamento. La persona può entrare nel progetto da canali differenti – un’associazione, un sindacato, un’unità di strada, uno sportello diffuso, un servizio sociale comunale – mentre il PUA garantisce il raccordo e la tenuta del percorso complessivo. Ciò è confermato dal fatto che la piattaforma per la registrazione della presa in carico è accessibile unicamente agli operatori del PUA. È agli operatori del PUA che, in tal senso, spetta la tutela dei dati dei beneficiari (anche in termini di riservatezza) e il monitoraggio del percorso, da svolgersi sempre ricorrendo a piattaforme digitali.

Pensare al PUA come infrastruttura di rete consente di tenere insieme due esigenze emergenti dalla sperimentazione. Da un lato, sostenere la capillarità degli attori territoriali, che spesso dispongono di un rapporto fiduciario con le persone e di una maggiore capacità di intercettazione precoce. Dall’altro, soddisfare la necessità di un soggetto che catalizzi i flussi delle relazioni, evitando che il progetto si riduca a una semplice sommatoria di interventi frammentati.

La principale potenzialità di questa configurazione risiede nella sua adattabilità ai contesti locali. In territori dove esistono già reti solide e collaborazioni pregresse, una simile infrastruttura può innestarsi su relazioni consolidate e renderle più intenzionalmente orientate agli obiettivi della sperimentazione. Nei contesti in cui, al contrario, tali reti sono più deboli o intermittenti, un’infrastruttura quale può essere il PUA può funzionare come occasione per iniziare a costruirle, anche in modo graduale. La predisposizione delle piattaforme di raccolta dei dati sulla presa in carico può agire come vettore di nuove relazioni. In entrambi i casi, esso appare coerente con la scelta del progetto di non imporre un modello calato dall’alto, ma di lasciare agli ATS margini di discrezionalità nella definizione dell’assetto organizzativo.

Anche qui, tuttavia, non mancano le difficoltà. In questa declinazione, il PUA può facilmente tradursi in una sorta di confuso “centro servizi” se non ne vengono esplicitati i meccanismi di funzionamento: chi segnala, chi valuta, chi prende in carico, chi monitora, chi decide gli invii, chi mantiene il raccordo con la persona. È peraltro necessario che ci sia fiducia reciproca tra i partner e, soprattutto, una disponibilità a condividere informazioni.

5.4. Tra punto d’accesso e lavoro di rete

Le forme fin qui descritte non si escludono a vicenda. Più realisticamente, la sperimentazione suggerisce (*cf.* Capp. 13, 15) che il PUA funziona quando riesce a combinare una base minima di riconoscibilità organizzativa con

una forte dimensione relazionale e professionale. In altri termini, il PUA ha bisogno di una certa visibilità – un referente, un recapito, procedure di accesso, una collocazione istituzionale – ma anche di una capacità di operare oltre il singolo luogo fisico, attraverso attori e spazi differenti.

Da questo punto di vista, è utile distinguere tra il PUA come struttura e il PUA come funzione. La prima dimensione rimanda a elementi relativamente stabili: il soggetto responsabile, gli operatori coinvolti, gli strumenti di lavoro, le procedure di raccordo. La seconda rinvia invece alla capacità concreta di attivare connessioni, accompagnare i beneficiari adattando le risposte e mantenendo continuità tra interventi che altrimenti rischierebbero di apparire isolati e discontinui. Nella sperimentazione INLAV Lombardia, la seconda dimensione appare altrettanto importante della prima. Un PUA formalmente definito ma poco capace di attivare relazioni e percorsi rischia di rimanere debole; viceversa, un PUA leggero dal punto di vista strutturale, ma ben inserito nella rete territoriale, può rivelarsi maggiormente efficace.

Questa osservazione è particolarmente rilevante se si considera l'ordine di grandezza delle risorse disponibili. Proprio perché non si trattava di costruire *ex novo* servizi complessi e stabilizzati, il valore della sperimentazione risiede anche nell'aver testato configurazioni organizzative sostenibili su piccola scala. Il PUA, in questo senso, non va pensato come un dispositivo già stabile, capace di assorbire in sé tutte le funzioni, bensì come un punto di articolazione intelligente tra risorse pubbliche e risorse della rete territoriale.

5.5. Le principali difficoltà emerse

Nel ragionare sulle forme possibili del PUA, è opportuno mettere a fuoco alcune difficoltà trasversali, che non dipendono solo dalla scelta di uno specifico ATS, ma dalla natura stessa della sperimentazione.

Una prima difficoltà riguarda la “profilazione” dei beneficiari e dei criteri di accesso (*cf.* Capp. 13, 15). Come già detto, il progetto si rivolge a cittadini di Paesi terzi vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, in condizione di regolarità amministrativa. Si tratta però di una popolazione la cui individuazione è spesso problematica, sia perché le condizioni di sfruttamento non sono sempre immediatamente riconoscibili, sia perché i confini tra vulnerabilità sociale, irregolarità contrattuale e sfruttamento conclamato sono spesso sfumati. Al tempo stesso, un rischio percepito è che l'orientamento verso quel *target* possa escludere un insieme di persone che non hanno i requisiti per accedere ai servizi (*in primis*, la regolarità amministrativa della presenza).

Una seconda difficoltà concerne la sostenibilità organizzativa (*cf.* Capp. 13, 15). Il rischio maggiore è che il PUA si regga sull'impegno di poche

figure chiave, spesso già gravate da altri compiti. Ciò può sovraccaricare il lavoro di tali persone e, al contempo, creare delle “nicchie” di operatori specializzati senza che le loro competenze possano essere condivise.

Infine, vi è una difficoltà più generale, legata al carattere progettuale dell'intervento (*cfr.* Capp. 13, 15, 16). Essendo inserito in una cornice sperimentale, il PUA si misura inevitabilmente con il problema della continuità. Anche quando riesce ad attivare collaborazioni promettenti, resta aperta la questione di come consolidarle nel tempo, oltre la durata del progetto e oltre il vincolo delle risorse dedicate.

5.6. Le potenzialità di una sperimentazione leggera

Accanto alle difficoltà, la sperimentazione mostra però alcune potenzialità importanti. La prima è che il PUA, anche quando non assume la forma di un servizio pienamente strutturato, può contribuire a rendere visibile un problema che spesso resta ai margini delle scelte di *policy* locale. In questo senso, il suo valore non è solo operativo, ma anche istituzionale e culturale.

La seconda potenzialità consiste nella possibilità di attivare o rafforzare reti territoriali, obiettivo peraltro già “codificato” in fase di composizione del piano esecutivo. In diversi contesti, il progetto ha rappresentato un’occasione per ricomporre attori che già operavano sul tema in modo parziale o frammentato; in altri, ha costituito un primo passo verso la costruzione di collaborazioni più stabili. Anche quando il PUA non si traduce in una struttura forte, esso può lasciare in eredità procedure, contatti e linguaggi condivisi (*cfr.* Capp. 13, 15, 16).

La terza potenzialità riguarda la flessibilità. L’assenza di un modello unico, se da un lato può generare incertezze, dall’altro ha consentito agli ATS di adattare il dispositivo alle proprie condizioni di partenza. In una sperimentazione su scala ridotta, questa flessibilità non va letta come un limite in sé, ma come un’opportunità di innovazione locale. Sarebbe stato poco plausibile, infatti, immaginare un PUA uniforme in contesti differenti per assetti di *governance*, storia delle collaborazioni e dotazione di risorse.

6. Conclusioni

Il percorso illustrato in questo capitolo consente di mettere in evidenza alcuni apprendimenti emersi dall’avvio della sperimentazione nelle diverse realtà territoriali. Più che delineare un modello organizzativo definito una volta per tutte, l’esperienza mostra come il processo di attivazione dei PUA

sia stato fortemente influenzato dalle condizioni istituzionali e relazionali dei territori coinvolti. La discrezionalità lasciata agli ATS nella definizione delle modalità operative ha prodotto configurazioni differenti, che riflettono sia la varietà dei contesti locali sia le diverse traiettorie pregresse di collaborazione con gli attori del territorio.

Un primo elemento che emerge riguarda il ruolo della fase di co-progettazione. Questa non ha rappresentato soltanto un passaggio preparatorio alla definizione dei piani esecutivi, ma uno spazio nel quale sono stati messi a fuoco problemi, risorse e possibili assetti organizzativi della sperimentazione. Il confronto tra i referenti degli ATS e l'équipe del progetto, da un lato, e tra gli stessi ATS e gli attori territoriali, dall'altro, ha consentito di ricomporre informazioni spesso frammentate e di costruire una prima base di coordinamento tra soggetti che operano sul tema dello sfruttamento lavorativo. In diversi territori questo processo ha contribuito anche a rendere più visibili competenze e iniziative già presenti, ma non sempre pienamente integrate tra loro.

Un secondo apprendimento riguarda la centralità della dimensione di rete. L'analisi dei piani esecutivi mostra come la sperimentazione si sia appoggiata, nella maggior parte dei casi, su un numero limitato di partner formalmente coinvolti, privilegiando collaborazioni già consolidate e competenze specifiche. Al tempo stesso, la costruzione di un *network* più ampio di attori – anche non direttamente destinatari di risorse – appare un elemento rilevante per la capacità della sperimentazione di intercettare situazioni di vulnerabilità e orientarle verso il PUA. In questo senso, il funzionamento del dispositivo dipende non solo dai servizi attivati, ma anche dalla capacità di mobilitare una pluralità di “antenne” territoriali.

Un terzo elemento riguarda la natura del PUA. L'esperienza della sperimentazione suggerisce che esso difficilmente può essere ricondotto a una configurazione univoca. Nei diversi contesti, il PUA tende infatti ad assumere una pluralità di significati: cabina di regia delle attività, punto di accesso per i beneficiari, infrastruttura organizzativa che connette attori e percorsi. Più che una struttura rigida, il PUA appare quindi come un dispositivo organizzativo flessibile, la cui efficacia dipende dalla capacità di combinare visibilità istituzionale e lavoro di rete.

Allo stesso tempo, la sperimentazione mette in luce alcune criticità che meritano attenzione. Tra queste vi sono la difficoltà di individuare e profilare i potenziali beneficiari, la sostenibilità organizzativa di dispositivi che spesso si reggono sull'impegno di un numero limitato di operatori e, più in generale, l'incertezza legata alla continuità di interventi sviluppati all'interno di una cornice progettuale temporanea. Questi elementi non rappresentano necessariamente un limite della sperimentazione, ma indicano piuttosto le condizioni

con cui iniziative di questo tipo devono confrontarsi quando vengono introdotte in sistemi territoriali già complessi.

Nel complesso, l'esperienza dei dodici ATS mostra come anche una sperimentazione di scala relativamente contenuta possa produrre effetti rilevanti sul piano organizzativo. La costruzione di reti territoriali, la definizione di strumenti condivisi e la sperimentazione di modalità di coordinamento tra attori pubblici e privati rappresentano risultati che possono contribuire a consolidare, nel tempo, una maggiore capacità dei territori di affrontare il tema dello sfruttamento lavorativo. In questo senso, il valore della sperimentazione non risiede soltanto nei servizi attivati, ma anche nei processi di apprendimento istituzionale e organizzativo che essa ha contribuito ad avviare.

9. Formare per prevenire: competenze e apprendimenti nei territori

di Stefano Toselli

1. La formazione per il contrasto allo sfruttamento lavorativo

All'interno del progetto INLAV Lombardia la formazione ha assunto un ruolo strategico di accompagnamento e supporto ai processi di progettazione, implementazione e sperimentazione a livello territoriale. È stata concepita come una componente trasversale del progetto, orientata a rafforzare la capacità dei sistemi locali di riconoscere, intercettare e gestire situazioni di sfruttamento lavorativo, promuovendo al contempo percorsi efficaci di inclusione socio-lavorativa. *La formazione è stata, quindi, una leva del cambiamento organizzativo e istituzionale, strettamente connessa alle attività di co-progettazione e sperimentazione.*

L'approccio formativo adottato si è fondato su una prospettiva integrata e orientata alle competenze, in linea con i principali orientamenti europei in materia di integrazione e inserimento lavorativo delle persone vulnerabili. Il contrasto allo sfruttamento, in particolare, è stato interpretato come processo multidimensionale volto a connettere emersione, protezione, *empowerment* e attivazione lavorativa, una scelta che ha garantito la continuità con l'*EU Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, volto a promuovere un approccio personalizzato ai percorsi di inclusione e l'integrazione tra accesso ai servizi e sviluppo delle competenze.

La definizione dell'impianto formativo ha risposto ai fabbisogni di competenze rilevati nei territori, emersi attraverso momenti di ascolto, confronto e co-progettazione con operatori, istituzioni e attori della tutela.

Le esigenze formative rilevate, in particolare, hanno riguardato la gestione di casi complessi, la presa in carico multidimensionale, l'integrazione tra servizi e la costruzione di percorsi territoriali relazionali e sostenibili.

L'obiettivo del dispositivo formativo è stato quello di rafforzare in modo strutturale la capacità dei sistemi locali di prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo, sostenendo lo sviluppo di competenze specialistiche e trasversali funzionali alla costruzione di reti territoriali solide, integrate e orientate alla diffusione della sperimentazione.

In particolare, la formazione ha agito su tre livelli complementari:

- sul piano della *governance* territoriale, promuovendo una maggiore capacità di coordinamento interistituzionale, programmazione condivisa e gestione integrata degli interventi;
- sul piano manageriale e organizzativo, sostenendo la strutturazione dei servizi, la definizione di procedure comuni e l'orientamento ai risultati;
- sul piano professionale, potenziando le competenze degli operatori degli Sportelli PUA (Punti Unici di Accesso) nell'individuazione degli indicatori di vulnerabilità e sfruttamento, nell'intercettazione delle persone nei diversi contesti di vita, nella costruzione di progetti individualizzati e nell'accompagnamento ai percorsi di inclusione socio-lavorativa.

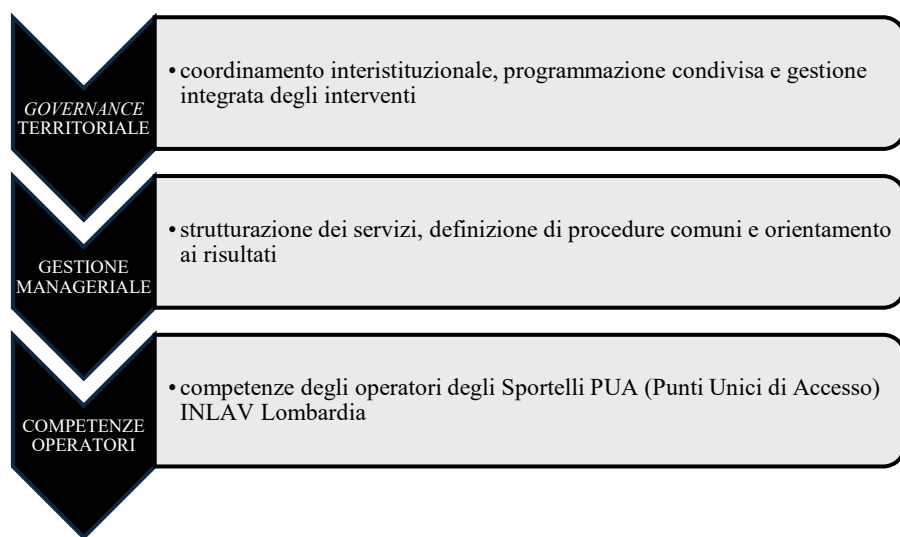


Fig. 1 – I piani di azione della formazione per i sistemi locali

Tali obiettivi si collocano in una prospettiva di *capacity building* delle amministrazioni e degli attori locali, finalizzata non solo al miglioramento della qualità degli interventi, ma anche alla loro sostenibilità nel tempo e alla progressiva istituzionalizzazione dell'approccio adottato.

La strategia formativa è stata articolata in un insieme integrato di percorsi, progettati per garantire prossimità, accessibilità e continuità dell'apprendimento, in stretta connessione con le attività di implementazione e consolidamento del servizio.

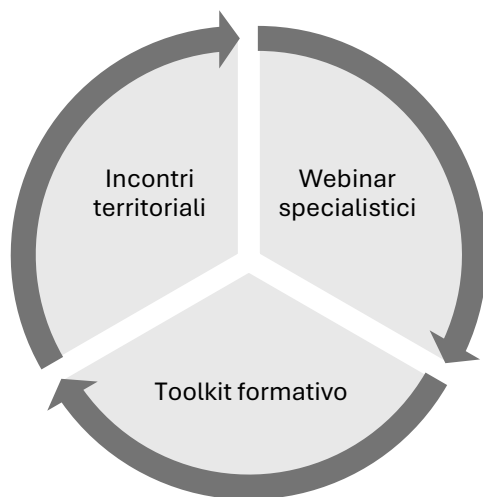


Fig. 2 – La proposta formativa

La proposta formativa ha previsto i seguenti percorsi: (i) incontri territoriali in presenza, orientati alla costruzione delle reti e alla sperimentazione operativa, costruiti a partire dai fabbisogni specifici dei singoli contesti coinvolti; (ii) webinar specialistici, finalizzati alla diffusione e all'allineamento tecnico e metodologico; (iii) *toolkit* formativo, accessibile tramite sito di progetto (inlav.it), volto a garantire l'aggiornamento continuo, la capitalizzazione e la replicabilità dell'esperienza.

L'integrazione tra queste dimensioni ha contribuito a costruire un *ecosistema formativo coerente, capace di sostenere nel tempo lo sviluppo delle competenze, l'innovazione delle pratiche e la diffusione di modelli di intervento orientati alla prevenzione dello sfruttamento lavorativo e all'inclusione socio-lavorativa.*

2. Fabbisogni formativi e sviluppo di competenze di settore

La definizione del Piano formativo è stata preceduta da un processo strutturato di analisi dei fabbisogni, orientato a garantire coerenza tra le attività formative e le esigenze operative dei territori. In linea con l'impostazione

complessiva del progetto, l'analisi non è stata concepita come una fase separata, ma come un processo continuo di ascolto, confronto e adattamento, strettamente integrato alle attività di co-progettazione e sperimentazione territoriale. Questo approccio ha consentito di individuare priorità formative coerenti con la complessità dei percorsi di inclusione socio-lavorativa delle persone a rischio di sfruttamento.

Dal punto di vista metodologico, l'analisi dei fabbisogni è stata sviluppata attraverso una combinazione di strumenti qualitativi e momenti di confronto interistituzionale. In particolare, sono state adottate le seguenti modalità di rilevazione e ascolto: (i) analisi documentale delle Linee guida nazionali e regionali e dei principali riferimenti operativi in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo; (ii) confronto con i partner di progetto e con i referenti territoriali coinvolti nella sperimentazione, al fine di raccogliere evidenze sulle criticità emergenti nei contesti locali; (iii) incontri di carattere istituzionale e tecnico con Province, Ambiti territoriali sociali e servizi per il lavoro, orientati alla definizione dei bisogni formativi prioritari; (iv) *survey* e momenti di co-progettazione territoriale, in cui operatori sociali e operatori delle politiche attive del lavoro hanno fornito elementi per costruzione dei contenuti formativi; (v) raccolta sistematica di esigenze formative avanzate dai territori, utilizzate per la definizione dei percorsi personalizzati e degli approfondimenti tematici.

Questo processo ha permesso di lavorare sulla valorizzazione del sapere professionale degli operatori e sulla costruzione di un piano formativo flessibile, capace di adattarsi alle specificità dei contesti locali.

Al tempo stesso, ha voluto operare sulla necessità di costruire un linguaggio comune e condiviso tra gli operatori sociali e quelli delle politiche del lavoro, rafforzando la coerenza tra formazione e sperimentazione.

L'analisi ha evidenziato un insieme articolato di bisogni di competenze, differenziati in relazione ai ruoli professionali e ai contesti organizzativi. In particolare, *è emersa la necessità di rafforzare competenze comuni e trasversali, favorendo al contempo una maggiore integrazione tra operatori sociali e operatori delle politiche del lavoro.*

In primo luogo, sono stati selezionati bisogni formativi generali, condivisi da entrambi i profili professionali, in relazione alla crescente complessità dei percorsi di inclusione e alla necessità di sviluppare modelli di intervento integrati.

Tra questi si segnalano in particolare: (i) la capacità di riconoscere precocemente le situazioni di vulnerabilità e gli indicatori di sfruttamento lavorativo, anche in contesti informali; (ii) la conoscenza del fenomeno del lavoro irregolare nelle sue diverse forme e dei principali fattori di rischio; (iii) lo sviluppo di competenze di presa in carico multidimensionale e di progetta-

zione individualizzata dei percorsi; (iv) il rafforzamento del lavoro di rete e della cooperazione interistituzionale; (v) la condivisione di strumenti operativi, protocolli e procedure comuni; (vi) la capacità di monitorare e valutare gli esiti dei percorsi di inclusione socio-lavorativa.

Per quanto riguarda gli operatori sociali, è emersa in modo particolare l'esigenza di rafforzare competenze connesse alla dimensione lavorativa dei percorsi di inclusione, spesso meno conosciuta e sviluppata nei sistemi di welfare locale.

In tale contesto i principali bisogni rilevati hanno riguardato: (i) la conoscenza degli strumenti delle politiche attive del lavoro e delle opportunità formative e occupazionali disponibili a livello territoriale; (ii) la capacità di integrare la dimensione lavorativa nei progetti individualizzati, superando approcci esclusivamente assistenziali; (iii) il supporto all'orientamento di base e specialistico, con attenzione allo sviluppo delle competenze trasversali e all'autonomia delle persone; (iv) la costruzione di percorsi di attivazione sostenibili, in collaborazione con centri per l'impiego, enti di formazione e imprese; (v) la conoscenza dei dispositivi di accompagnamento al lavoro, quali tirocini, borse lavoro e strumenti di inserimento graduale; (vi) la capacità di interagire con il tessuto produttivo locale e di favorire opportunità occupazionali regolari e di qualità.

Per gli operatori delle politiche attive del lavoro, i bisogni formativi sembrano concentrarsi soprattutto sul rafforzamento delle competenze sociali e relazionali, necessarie per lavorare con persone in condizioni di forte vulnerabilità. In particolare, sono emerse esigenze legate a: (i) la comprensione delle dinamiche sociali e delle condizioni di fragilità connesse a sfruttamento, marginalità e percorsi migratori complessi; (ii) la collaborazione con i servizi sociali e con gli attori della tutela, al fine di costruire percorsi integrati; (iii) la gestione della presa in carico multidimensionale e il raccordo tra interventi di protezione e attivazione; (iv) lo sviluppo di competenze comunicative, interculturali e relazionali, fondamentali per l'accompagnamento delle persone vulnerabili; (v) la conoscenza dei strumenti di protezione, regolarizzazione e inclusione; (vi) la capacità di sostenere percorsi graduali di transizione dall'irregolarità al lavoro regolare.

Un elemento trasversale che sembrerebbe emergere riguarda la necessità di rafforzare competenze interprofessionali, quali la cooperazione tra servizi, la condivisione delle informazioni, la costruzione di protocolli operativi e la valutazione degli esiti. In questo senso, la formazione è stata orientata a superare la tradizionale separazione tra ambito sociale e ambito lavorativo, promuovendo un approccio integrato alla presa in carico e all'inclusione.

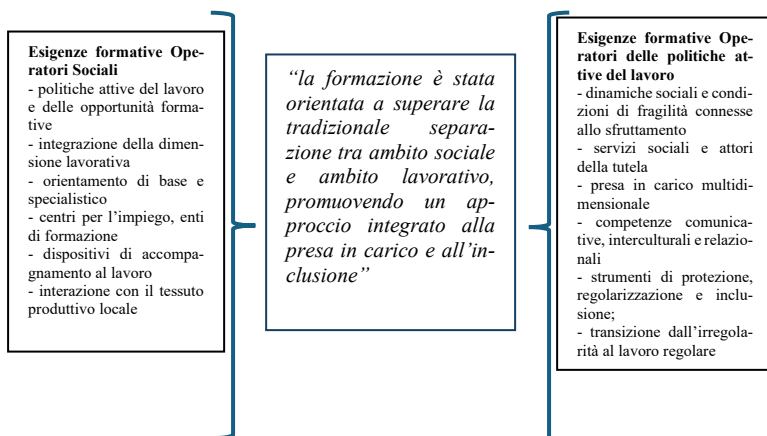


Fig. 3 – Formazione: esigenze e prospettive

L'analisi dei fabbisogni ha guidato la progettazione della strategia multi-livello, orientando la definizione dei percorsi territoriali, dei webinar specialistici e del *toolkit* digitale. In tale prospettiva, la formazione ha voluto contribuire alla costruzione di una base comune di competenze e al rafforzamento della capacità dei territori di affrontare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo con approcci coordinati e sostenibili nel tempo.

3. Interventi realizzati: percorsi territoriali, *webinar* e *toolkit*

Le attività formative realizzate nell'ambito del progetto INLAV Lombardia sono state articolate in un insieme integrato di interventi, coerenti con la strategia multilivello delineata nei paragrafi precedenti. L'obiettivo è stato quello di costruire una strategia capace di combinare prossimità territoriale, approfondimento specialistico e diffusione digitale, sostenendo al tempo stesso la costruzione di reti e la standardizzazione delle pratiche.

Un primo ambito di intervento ha riguardato i percorsi territoriali, progettati su base provinciale e orientati al rafforzamento delle competenze e alla costruzione di relazioni interistituzionali. La formazione territoriale è stata orientata al rafforzamento delle competenze degli operatori e alla costruzione di relazioni interistituzionali presenti sul territorio. Progettata su base provinciale, è stata organizzata attraverso momenti di confronto in presenza tra i principali attori coinvolti nella prevenzione e nel contrasto dello sfruttamento lavorativo, tra cui servizi sociali, centri per l'impiego, sistema sanitario, ispettorati, forze dell'ordine, terzo settore e soggetti della

tutela. Questo approccio ha favorito la condivisione di esperienze operative, la costruzione di linguaggi comuni e l'individuazione di soluzioni coordinate.

I risultati in termini di partecipazione sono positivi: sono stati realizzati complessivamente 32 incontri sui territori provinciali ai quali si sono registrate 601 presenze complessive, con una media di circa 19 operatori per sessione di lavoro.

I temi affrontati sono stati organizzati nelle seguenti quattro aree formative: (i) il progetto INLAV Lombardia: obiettivi, implementazione, esiti e apprendimenti; (ii) percorsi dello sfruttamento lavorativo: dimensioni, caratteristiche, indicatori e metodi di identificazione; (iii) il contrasto allo sfruttamento lavorativo: normative vigenti e ruolo dei servizi territoriali; (iv) rafforzare il sistema territoriale: strumenti e modelli operativi per l'inclusione. Questo approccio ha contribuito a consolidare un linguaggio comune e a sostenere l'adattamento locale delle Linee guida.

Accanto al ciclo di base, sono stati proposti percorsi personalizzati, costruiti a partire dai fabbisogni specifici emersi nei territori. Tali interventi hanno previsto momenti di approfondimento tematico, laboratori e sessioni di confronto orientate alla soluzione di problemi concreti. L'approccio ha consentito di rafforzare l'appropriazione della sperimentazione e di supportare processi di innovazione locale, favorendo l'integrazione tra dimensione sociale e lavorativa.

Un secondo ambito ha riguardato la formazione digitale sincrona, realizzata attraverso webinar specialistici. Complessivamente sono stati realizzati 11 eventi, con una partecipazione di 435 presenze complessive e una media di circa 39 partecipanti per webinar. I temi affrontati hanno incluso, tra gli altri, l'accoglienza dei soggetti fragili attraverso il confronto del progetto INLAV Lombardia con altre esperienze nazionali quali PIU' SU.PR.EME (*cfr.* Cap. 6); la misurazione del lavoro irregolare e l'utilizzo di dati integrati per il monitoraggio; gli strumenti di accompagnamento al lavoro; i percorsi di transizione dall'irregolarità all'inclusione, con riferimento all'Art. 18-ter del Testo Unico sull'Immigrazione; la valutazione degli interventi rivolti a soggetti vulnerabili. I webinar hanno consentito di ampliare la platea dei destinatari, favorendo la partecipazione di operatori appartenenti a territori diversi e sostenendo la diffusione della sperimentazione.

Un terzo ambito ha riguardato lo sviluppo del *toolkit* formativo digitale, concepito come infrastruttura permanente per la diffusione e la capitalizzazione delle conoscenze. Il *toolkit* propone 60 lezioni multimediali, suddivise in sei aree tematiche che riprendono i principali ambiti del progetto, quali, ad esempio: *outreach* e identificazione, integrazione tra servizi sociali e politiche del lavoro, costruzione di reti territoriali, normativa di settore e strumenti operativi.

Ogni lezione è strutturata in modo modulare e comprende una video-pilola, una scheda tecnica, slide di presentazione e materiali di approfondimento, consentendo una fruizione asincrona, flessibile e personalizzata. Questa impostazione favorisce la replicabilità degli interventi e la diffusione capillare delle buone pratiche, sostenendo processi di apprendimento continuo.

Nel complesso, *l'integrazione tra formazione territoriale, percorsi personalizzati, webinar e toolkit ha contribuito alla costruzione di un ecosistema formativo coerente e sostenibile.*

Gli incontri in presenza sono stati orientati alla costruzione delle reti e all'adattamento locale; la formazione digitale sincrona ha contribuito alla diffusione e all'allineamento metodologico; il *toolkit* ha voluto assicurare continuità e capitalizzazione, archiviando e rendendo disponibile in modalità asincrona anche le registrazioni dei webinar. In questa prospettiva, la formazione ha voluto contribuire non solo allo sviluppo di competenze, ma al rafforzamento delle capacità istituzionali e alla diffusione di modelli di intervento orientati all'inclusione e alla prevenzione dello sfruttamento lavorativo.

4. Risultati, apprendimenti e prospettive

Le attività formative realizzate nell'ambito del progetto INLAV Lombardia hanno contribuito in modo significativo sia sul piano dello sviluppo delle competenze individuali sia su quello del rafforzamento delle capacità organizzative e territoriali. In particolare, la formazione ha voluto sostenere una evoluzione delle pratiche professionali, orientandole verso modelli di intervento integrati e multidimensionali. Questo cambiamento si è tradotto in una maggiore attenzione alla personalizzazione dei percorsi, alla continuità degli interventi e alla connessione tra tutela, accompagnamento e attivazione lavorativa.

Un primo ambito di risultato riguarda il rafforzamento delle competenze degli operatori. La partecipazione ai percorsi formativi ha favorito lo sviluppo di strumenti operativi per il riconoscimento delle situazioni di sfruttamento e per la gestione di casi complessi, migliorando la capacità di lettura dei contesti e di costruzione di progetti individualizzati. In molti territori, la formazione sembra aver contribuito positivamente a consolidare approcci orientati alla presa in carico multidimensionale e all'integrazione tra dimensione sociale e lavorativa, superando modelli settoriali e frammentati.

Un secondo elemento riguarda il rafforzamento delle reti territoriali e della cooperazione interistituzionale. Gli incontri in presenza hanno rappresentato una occasione di conoscenza reciproca tra attori appartenenti a sistemi organizzativi diversi, favorendo la costruzione di relazioni stabili e di

modalità di lavoro condivise. Questo processo ha sostenuto la definizione di procedure comuni, la condivisione di strumenti e la costruzione di protocolli operativi, con effetti positivi sulla qualità della presa in carico e sulla tempestività degli interventi.

La dimensione digitale ha contribuito in modo significativo alla diffusione della sperimentazione e all'allineamento metodologico tra territori. I webinar e il *toolkit* hanno voluto facilitare l'accesso ai contenuti anche da parte di operatori non coinvolti direttamente nella sperimentazione, ampliando la platea dei beneficiari e favorendo la circolazione delle buone pratiche. In questo senso, la formazione ha inteso assumere una funzione di capitalizzazione e di trasferimento delle conoscenze, coerentemente con gli obiettivi di sostenibilità e replicabilità del progetto.

Un ulteriore risultato riguarda la costruzione di un patrimonio condiviso di strumenti e metodologie. La formazione ha sostenuto la diffusione degli orientamenti e dei dispositivi operativi, allo scopo di contribuire alla standardizzazione delle pratiche e alla costruzione di un linguaggio comune tra attori diversi. Questo elemento appare particolarmente rilevante in contesti caratterizzati da forte eterogeneità istituzionale, poiché favorisce la coerenza degli interventi e la qualità dei servizi.

Tra gli apprendimenti principali emerge l'importanza di integrare in modo strutturale la formazione con i processi di innovazione organizzativa e con la sperimentazione territoriale.

L'esperienza INLAV Lombardia sembra mostrare come la formazione risulti più efficace quando è strettamente connessa ai contesti operativi e quando prevede momenti di confronto tra pari, quando l'apprendimento è situazionale e di supporto alla pratica. In questo senso, la costruzione di comunità professionali e la valorizzazione del sapere esperienziale degli operatori rappresentano fattori chiave per sostenere il cambiamento.

Allo stesso tempo, sono emerse alcune criticità, legate in particolare alla disomogeneità dei contesti territoriali, alla variabilità delle risorse organizzative e alla difficoltà di garantire continuità nel tempo ai processi di apprendimento.

Tali elementi suggeriscono la necessità di rafforzare le politiche di *capacity building* e di sostenere l'istituzionalizzazione dei dispositivi formativi.

In prospettiva, dall'esperienza realizzata sembrano emergere alcune linee di sviluppo. In primo luogo, appare necessario consolidare l'integrazione tra politiche sociali e politiche attive del lavoro, rafforzando la formazione congiunta e la costruzione di competenze interprofessionali. In secondo luogo, sembra centrale sviluppare sistemi di monitoraggio e valutazione degli esiti formativi, al fine di orientare le scelte future e sostenere processi di apprendimento istituzionale. Infine, la diffusione del *toolkit* digitale e dei percorsi

formativi multilivello sembra rappresentare una condizione essenziale per garantire la sostenibilità e la trasferibilità dell'approccio INLAV Lombardia in altri contesti territoriali.

Nel complesso, la formazione appare aver contribuito a rafforzare la capacità dei territori di prevenire lo sfruttamento lavorativo e di promuovere percorsi di inclusione socio-lavorativa sostenibili, configurandosi come uno degli elementi chiave del progetto INLAV Lombardia e come una leva strategica per lo sviluppo di politiche pubbliche integrate.

10. Comunicare per attivare: il ruolo della comunicazione nel progetto INLAV Lombardia

di Davide Lopresti

1. La comunicazione come componente strutturale dell'intervento

Nel progetto INLAV Lombardia la comunicazione non ha rappresentato un elemento accessorio né un dispositivo meramente divulgativo, collocato a valle delle attività di ricerca, formazione e sperimentazione. Al contrario, essa si è configurata come una componente strutturale dell'intervento, funzionale alla costruzione delle condizioni organizzative, relazionali e culturali necessarie per l'attuazione del progetto nei territori. In un'iniziativa che ha inteso rafforzare la capacità dei sistemi locali di prevenire, riconoscere e contrastare lo sfruttamento lavorativo, la comunicazione ha svolto un ruolo di connessione tra livelli istituzionali, attori operativi e destinatari finali, accompagnando i processi di implementazione e contribuendo alla leggibilità pubblica del progetto.

Questa funzione appare particolarmente rilevante se si considera la natura del fenomeno affrontato da INLAV Lombardia. Lo sfruttamento lavorativo, come illustrato nei contributi raccolti in questo volume, presenta caratteristiche di opacità, frammentazione e difficile identificazione. Si sviluppa spesso in contesti in cui le violazioni tendono a restare sommerse, le persone coinvolte manifestano condizioni di vulnerabilità multiple e i canali ordinari di accesso ai servizi non risultano sempre sufficienti a intercettare i bisogni. In tale quadro, la comunicazione assume una funzione pubblica specifica: rendere visibile ciò che tende a rimanere invisibile; tradurre contenuti complessi in messaggi accessibili; costruire fiducia verso i servizi; facilitare l'orientamento degli operatori e delle persone; sostenere la riconoscibilità territoriale del progetto e dei dispositivi attivati.

La centralità della comunicazione si comprende anche alla luce dell'impianto generale di INLAV Lombardia, fondato sulla governance multilivello, sulla sperimentazione dei Punti Unici di Accesso e sulla costruzione di reti

territoriali integrate. In un modello di questo tipo, la qualità dell'intervento non dipende soltanto dalla disponibilità di servizi o dalla correttezza delle procedure, ma anche dalla capacità dei diversi attori di condividere linguaggi, obiettivi, strumenti e rappresentazioni comuni del problema. La comunicazione ha quindi operato come infrastruttura abilitante, contribuendo a produrre coerenza tra i diversi piani del progetto: quello istituzionale, quello organizzativo, quello professionale e quello pubblico.

Sotto questo profilo, essa ha sostenuto almeno quattro funzioni tra loro intrecciate. In primo luogo, una funzione di accompagnamento alla *governance*, indispensabile per dare visibilità unitaria al progetto, valorizzarne l'identità e sostenere il coordinamento tra partner e territori. In secondo luogo, una funzione di supporto operativo ai PUA e agli attori territoriali, mediante strumenti e contenuti orientati all'accessibilità dei servizi, all'orientamento e alla diffusione delle opportunità. In terzo luogo, una funzione di capacitazione, in quanto la comunicazione ha concorso alla formazione degli operatori, alla condivisione delle conoscenze e alla disseminazione delle pratiche. Infine, una funzione di sensibilizzazione pubblica, diretta a promuovere maggiore consapevolezza su un fenomeno poco riconosciuto e a rafforzare nei contesti locali una cultura della legalità, dei diritti e dell'inclusione.

Assumere la comunicazione in questa prospettiva significa superare una visione riduttiva che la limita alla promozione di eventi o alla produzione di materiali informativi. Nel contesto di INLAV Lombardia, essa si è configurata piuttosto come una tecnologia di connessione istituzionale e sociale, capace di sostenere l'attivazione dei territori, rendere fruibili i contenuti del progetto e rafforzarne la trasferibilità. Il suo contributo va dunque letto in relazione non solo a ciò che è stato comunicato, ma anche alle condizioni che la comunicazione ha contribuito a generare: maggiore riconoscibilità del progetto, più elevata accessibilità ai servizi, consolidamento delle reti, supporto ai processi di apprendimento e ampliamento della capacità dei territori di orientarsi entro un tema complesso.

2. Le funzioni strategiche della comunicazione nel progetto

Una prima funzione strategica della comunicazione ha riguardato la costruzione dell'identità pubblica del progetto. In un intervento articolato, che ha coinvolto Regione Lombardia, ANCI Lombardia, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Ambiti Territoriali Sociali, Centri per l'impiego e una pluralità di soggetti pubblici e del terzo settore, era necessario dotare l'iniziativa di una riconoscibilità chiara, coerente e condivisa. La comunicazione ha assolto questo compito attraverso la definizione di un perimetro narrativo

unitario, capace di tenere insieme il profilo istituzionale del progetto, la sua dimensione sperimentale e il radicamento nei territori.

La costruzione di questa identità comune ha svolto una funzione non solo reputazionale, ma anche organizzativa. Ha consentito infatti di presentare INLAV Lombardia come un progetto unitario pur nella differenziazione delle esperienze territoriali, rendendo leggibili all'esterno e all'interno del partenariato gli obiettivi generali, gli strumenti attivati e le finalità di interesse pubblico perseguite. In tal modo, la comunicazione ha contribuito a evitare dispersioni, frammentazioni e sovrapposizioni simboliche, favorendo la percezione di un'iniziativa coerente e dotata di una direzione condivisa.

Una seconda funzione ha riguardato il supporto ai processi di implementazione. In progetti complessi, la comunicazione non interviene soltanto per raccontare ciò che è stato fatto, ma per rendere possibile ciò che deve ancora accadere. Essa ha operato come fattore di accompagnamento delle diverse fasi progettuali, contribuendo a dare visibilità alle opportunità offerte, ai dispositivi territoriali attivati, ai percorsi formativi, ai momenti di confronto e agli strumenti resi disponibili. Questa dimensione di accompagnamento ha avuto un valore concreto nella misura in cui ha sostenuto la partecipazione degli attori, l'adesione alle attività e la circolazione tempestiva delle informazioni utili.

Una terza funzione ha riguardato la mediazione tra livelli diversi di complessità. Il progetto ha prodotto contenuti di natura eterogenea: analisi scientifiche, strumenti operativi, indirizzi metodologici, occasioni formative, sperimentazioni territoriali, strumenti di presa in carico e materiali per la disseminazione. La comunicazione ha avuto il compito di tradurre questa pluralità in forme comprensibili e differenziate in base ai destinatari. Ciò ha richiesto un lavoro continuo di adattamento dei linguaggi, selezione dei messaggi, organizzazione e rappresentazione dei contenuti ed infine un'attenzione alla scelta dei canali. La stessa informazione, infatti, non può essere veicolata nello stesso modo a decisori istituzionali, operatori sociali, servizi per il lavoro, soggetti del terzo settore o cittadinanza.

Da questo punto di vista, la comunicazione ha rappresentato una funzione di raccordo tra sapere esperto e uso pratico delle conoscenze. Essa ha contribuito a rendere accessibili materiali e contenuti che, se lasciati nella loro forma originaria, avrebbero rischiato di restare confinati entro circuiti specialistici. La traduzione comunicativa non ha impoverito il contenuto tecnico del progetto, ma ne ha favorito la fruibilità, consentendo a pubblici differenti di riconoscere la rilevanza del tema e di orientarsi rispetto ai servizi e agli strumenti disponibili.

Una quarta funzione, infine, ha riguardato la costruzione di legittimazione pubblica. Intervenire sul tema dello sfruttamento lavorativo significa agire

su un terreno sensibile, attraversato da stereotipi, semplificazioni e talvolta da una scarsa consapevolezza diffusa. La comunicazione ha avuto, in questo senso, il compito di contribuire a una rappresentazione più corretta del fenomeno, evitando derive emergenziali o stigmatizzanti e restituendo invece complessità, dimensione sistemica e centralità dei diritti. Anche per questa ragione, essa ha costituito un elemento essenziale per consolidare l'autorevolezza del progetto e per promuovere nei territori una comprensione più matura del nesso tra vulnerabilità, lavoro irregolare, accesso ai servizi e inclusione socio-lavorativa.

3. La comunicazione a supporto dei territori e dei Punti Unici di Accesso

Uno dei contributi più significativi della comunicazione nel progetto IN-LAV Lombardia ha riguardato il sostegno ai territori coinvolti nella sperimentazione. In un progetto fondato sulla differenziazione dei contesti locali e sulla necessità di adattare il modello PUA INLAV a configurazioni istituzionali, organizzative e relazionali differenti, la comunicazione ha rappresentato uno strumento di connessione e accompagnamento. Essa ha contribuito a costruire un quadro di riferimento comune, senza annullare le specificità territoriali, e ha fornito ai diversi attori materiali, strumenti e occasioni di visibilità utili a rafforzare l'implementazione locale.

La funzione di supporto ai territori si è espressa, in primo luogo, nella possibilità di rendere riconoscibili i Punti Unici di Accesso come presidi territoriali del progetto. Perché un dispositivo di accesso funzioni, non è sufficiente che esso sia attivato sul piano amministrativo o organizzativo; è necessario che sia anche identificabile, spiegabile e raggiungibile. La comunicazione ha quindi sostenuto la leggibilità dei PUA, contribuendo a chiarirne il ruolo, la funzione e le modalità di accesso, sia nei confronti della rete dei servizi sia nei confronti dei destinatari potenziali.

In tale quadro assumono particolare rilievo alcuni strumenti comunicativi semplici ma strategici, predisposti per sostenere la riconoscibilità e l'accessibilità dei PUA nei diversi contesti locali. A rafforzare l'impatto comunicativo c'è l'installazione di targhe identificative, che segna visibilmente la presenza del PUA all'interno degli edifici che li ospitano. Le targhe contribuiscono a rafforzare la riconoscibilità e la legittimazione istituzionale dei PUA, facilitando l'orientamento delle persone e rendendo il servizio immediatamente individuabile nel territorio. In continuità con la funzione di riconoscibilità e accesso, lo Starter Kit ha rappresentato un ulteriore dispositivo di supporto alla comunicazione e all'operatività degli sportelli. Composto da

strumenti semplici, come penne, cartelline, poster informativi e *roll-up*, lo Starter Kit ha svolto una funzione sia pratica sia simbolica, rafforzando l'identità dei PUA e sostenendo l'informazione e relazione con le persone.

Non si tratta di elementi secondari o puramente illustrativi. In un intervento che ha dovuto misurarsi con diffidenza, frammentazione dei percorsi e difficoltà di emersione, la disponibilità di supporti comunicativi chiari e riconoscibili ha rappresentato una condizione pratica per rendere il progetto avvicinabile. Proprio perché il primo accesso avviene spesso in modo graduale, tali strumenti hanno contribuito a trasformare un'informazione generica in una possibilità concreta di orientamento e di contatto.

Questo aspetto appare decisivo in presenza di situazioni di vulnerabilità che spesso non si manifestano attraverso domande esplicite e lineari. Le persone potenzialmente esposte a sfruttamento lavorativo, così come molti soggetti che operano a contatto con esse, possono non possedere una conoscenza adeguata dei servizi disponibili, dei diritti esigibili o dei percorsi attivabili. In tale cornice, la comunicazione ha agito come dispositivo di orientamento preliminare, capace di ridurre la distanza tra servizi e bisogni, di aumentare la riconoscibilità dei canali di accesso e di rendere più comprensibile il funzionamento della presa in carico integrata.

Il supporto ai territori si è realizzato anche attraverso la predisposizione e la diffusione di contenuti utili agli operatori e ai partner locali. In un progetto che ha richiesto coordinamento interistituzionale, confronto continuo e costruzione di linguaggi condivisi, la comunicazione ha aiutato a mantenere allineati i diversi attori rispetto agli obiettivi, alle attività in corso e agli strumenti disponibili. Ciò ha favorito la circolazione ordinata delle informazioni e ha contribuito a evitare che la complessità organizzativa del progetto si traducesse in opacità operativa.

Sotto questo profilo, la comunicazione ha sostenuto non soltanto la visibilità esterna del progetto, ma anche la sua tenuta interna. Ha cioè contribuito a costruire un ambiente informativo più chiaro e accessibile per i soggetti coinvolti, facilitando il raccordo tra centro e periferia, tra livello regionale e livello locale, tra progettazione e attuazione. In questo senso, essa si è configurata come uno strumento di supporto alla governance territoriale, coerentemente con la natura multilivello del progetto.

Un ulteriore elemento riguarda la capacità della comunicazione di valorizzare le esperienze territoriali, restituendo visibilità ai processi attivati e ai risultati raggiunti. Nei progetti complessi, infatti, i territori rischiano talvolta di essere percepiti soltanto come luoghi di esecuzione di indirizzi definiti altrove. INLAV Lombardia, al contrario, ha mostrato come i contesti locali siano stati luoghi di apprendimento, adattamento e innovazione. La comunicazione ha avuto il compito di rendere visibile questa dimensione, ricono-

scendo il contributo dei territori alla costruzione del modello e rafforzando così il senso di appartenenza al progetto.

4. La comunicazione come leva di *outreach*, accessibilità e prossimità

Nel progetto INLAV Lombardia la comunicazione ha svolto una funzione particolarmente rilevante in rapporto all'*outreach*, inteso non soltanto come attività di contatto con i potenziali destinatari, ma come capacità complessiva del sistema di “andare verso” le persone e i contesti in cui si producono vulnerabilità e rischi di sfruttamento. In tale prospettiva, la comunicazione non si limita a trasmettere informazioni, ma contribuisce a costruire condizioni di accessibilità, prossimità e fiducia, senza le quali l'emersione delle situazioni critiche e l'aggancio ai servizi risultano più difficili.

In contesti segnati da fragilità economiche, linguistiche, amministrative e relazionali, la semplice esistenza di un servizio non garantisce di per sé l'accesso. È necessario che il servizio sia percepito come comprensibile, legittimo e potenzialmente utile. La comunicazione, in questo senso, agisce come mediazione tra l'offerta istituzionale e la concreta possibilità di utilizzo da parte delle persone. Essa contribuisce a rendere i messaggi più accessibili, a chiarire finalità e opportunità, a ridurre il timore o l'incertezza che spesso accompagnano il contatto con i servizi, soprattutto quando le persone coinvolte si trovano in condizioni di precarietà o di scarsa fiducia verso le istituzioni.

L'*outreach* richiede dunque una comunicazione modulabile capace di adattarsi ai destinatari, ai contesti e alle soglie reali di accesso. Ciò implica attenzione alla semplicità dei linguaggi, alla chiarezza dei messaggi, alla riconoscibilità dei canali, alla modularità dei contenuti e, quando necessario, all'uso di forme comunicative che facilitino la comprensione anche in presenza di barriere culturali o linguistiche. Non si tratta soltanto di rendere più efficace la diffusione delle informazioni, ma di costruire un ambiente comunicativo meno escludente e più orientato alla prossimità.

Anche sotto questo profilo, gli strumenti elaborati per i PUA hanno avuto un ruolo operativo rilevante. I bigliettini da visita con i contatti dei PUA hanno assolto una funzione di prossimità immediata; facilmente distribuibili durante le attività territoriali, nei colloqui, negli incontri informativi e nei contatti informali, hanno reso possibile lasciare alle persone un riferimento essenziale, discreto e immediatamente riutilizzabile. Analogamente, i flyer di progetto hanno consentito di presentare in forma sintetica finalità, destina-

tari e possibilità di accesso, offrendo agli operatori uno strumento agile per introdurre il servizio e favorire il successivo ricontatto.

Bigliettini e flyer, proprio per la loro essenzialità, si sono rivelati coerenti con una logica di primo contatto non invasiva: materiali multilingua, facilmente condivisibili, adatti a essere utilizzati nei luoghi di passaggio, nei contesti di aggregazione, negli spazi dell'accoglienza e nelle occasioni di sensibilizzazione diffusa. La loro efficacia non risiede soltanto nel contenuto, ma nella possibilità di essere impiegati come mediatori relazionali in una fase in cui, come emerge anche dal volume, la fiducia deve precedere la formalizzazione burocratica del bisogno.

Nel caso di INLAV Lombardia, questa dimensione ha assunto un significato ulteriore, perché il progetto ha operato su un tema che tende a essere sottorappresentato nel dibattito pubblico e spesso difficilmente nominabile dalle stesse persone coinvolte. Per molte vittime o potenziali vittime di sfruttamento, infatti, il problema non si presenta immediatamente come violazione di diritti riconoscibile e verbalizzabile. La comunicazione, allora, può contribuire ad attivare consapevolezza, offrire parole per nominare situazioni vissute, rendere più percepibile la differenza tra condizione lavorativa regolare e condizione di sfruttamento, promuovere la conoscenza dei servizi e delle possibilità di aiuto.

Da questo punto di vista, la comunicazione si configura come parte integrante di una strategia di accesso graduale. Essa non sostituisce il lavoro relazionale degli operatori né l'intervento diretto dei servizi, ma ne crea un contesto favorevole, abbassando soglie di distanza simbolica e rafforzando la possibilità che le persone intercettate riconoscano nei dispositivi territoriali una risorsa praticabile. In tal modo, la comunicazione contribuisce ad allargare la capacità del progetto di raggiungere contesti, bisogni e soggetti che difficilmente emergerebbero attraverso canali istituzionali ordinari.

5. La comunicazione a supporto degli operatori e dei processi formativi

Il volume mette in evidenza la centralità della formazione come leva di *capacity building* e come componente trasversale del progetto. In questo quadro, la comunicazione ha svolto una funzione complementare ma decisiva. Essa ha infatti sostenuto i processi formativi non solo sul piano organizzativo, attraverso la promozione e la diffusione delle opportunità di partecipazione, ma anche sul piano culturale e metodologico, favorendo la circolazione dei contenuti, la condivisione degli apprendimenti e la sedimentazione di un linguaggio comune tra attori differenti.

La relazione tra comunicazione e formazione appare particolarmente importante in un progetto che ha coinvolto operatori provenienti da sistemi professionali e istituzionali diversi. Servizi sociali, servizi per il lavoro, enti locali, terzo settore, soggetti della tutela e altri attori territoriali sono portatori di cornici interpretative, lessici e pratiche spesso non immediatamente sovrapponibili. In questa pluralità, la comunicazione ha contribuito a costruire un terreno comune, rendendo più accessibili i contenuti formativi, valorizzando i nessi tra i diversi interventi e sostenendo la comprensione condivisa degli obiettivi progettuali.

Sotto questo profilo, la comunicazione ha operato come fattore di accompagnamento dell'apprendimento. La disponibilità di contenuti chiari, organizzati e facilmente reperibili ha facilitato l'accesso alle informazioni utili, la fruizione del Toolkit INLAV¹, la diffusione dei *webinar*, la produzione di video-pillole e la valorizzazione delle occasioni di confronto. In tal modo, essa ha contribuito a rendere il sistema formativo del progetto più leggibile e più integrabile nelle pratiche quotidiane degli operatori.

Il suo contributo, tuttavia, non si esaurisce nella semplice diffusione delle attività. La comunicazione ha concorso anche alla capitalizzazione degli apprendimenti, cioè alla possibilità che quanto prodotto dal progetto non resti confinato entro i tempi della sperimentazione, ma diventi patrimonio condiviso e riutilizzabile. La messa a disposizione di materiali, contenuti digitali, strumenti di sintesi e occasioni di restituzione ha rafforzato la dimensione di trasferibilità del progetto, sostenendo processi di apprendimento continuativo e favorendo la circolazione delle pratiche oltre i confini dei singoli territori.

In questo senso, la comunicazione ha condiviso con la formazione una medesima finalità di capacitazione. Entrambe hanno contribuito a rafforzare la capacità dei territori di agire sul fenomeno, utilizzare strumenti appropriati, riconoscere segnali di vulnerabilità, attivare reti e costruire percorsi di presa in carico integrata. Se la formazione ha lavorato in modo diretto sullo sviluppo di competenze, la comunicazione ne ha ampliato la portata, aumentando la disseminazione dei contenuti, facilitandone la fruizione e sostenendone la sedimentazione organizzativa.

Si può quindi affermare che, nel progetto INLAV Lombardia, la comunicazione abbia agito come dispositivo di apprendimento diffuso. Essa ha permesso di estendere nel tempo e nello spazio gli effetti delle attività formative, creando continuità tra momenti di approfondimento, materiali disponibili e uso operativo delle conoscenze. Tale funzione risulta particolarmente prezio-

¹ Il Toolkit INLAV è consultabile sul sito istituzionale del progetto, www.inlav.it, nella sezione "Formazione".

sa, poiché consente di mantenere un riferimento comune anche quando le condizioni locali differiscono in modo significativo.

6. Sensibilizzazione pubblica e costruzione di consapevolezza

Accanto alle funzioni di supporto interno e territoriale, la comunicazione ha svolto nel progetto INLAV Lombardia una rilevante funzione di sensibilizzazione pubblica. Questa dimensione non va intesa in senso generico o promozionale, ma come parte integrante di una strategia di prevenzione. Nei fenomeni caratterizzati da invisibilità, sommersione e difficoltà di riconoscimento, la crescita della consapevolezza collettiva costituisce infatti una condizione essenziale per rendere più efficaci le politiche di contrasto.

La sensibilizzazione ha contribuito a ridefinire le modalità di rappresentazione dello sfruttamento lavorativo, superandone le letture parziali o stereotipate. Il progetto ha mostrato come il fenomeno attraversi contesti produttivi differenti, si collochi lungo un continuum di gravità e richieda strumenti integrati di lettura e intervento. La comunicazione ha avuto il compito di restituire questa complessità in forme accessibili, evitando sia la banalizzazione del tema, sia la sua riduzione a episodio eccezionale. In tal modo, essa ha favorito una comprensione più articolata del problema e della sua rilevanza per le politiche del lavoro, del welfare locale e dell'inclusione.

Sul piano pubblico, ciò significa anche contribuire alla costruzione di una cultura dei diritti e della legalità che non sia puramente normativa, ma capace di collegare il contrasto allo sfruttamento alla dignità del lavoro, alla tutela delle persone e alla qualità delle comunità locali. La comunicazione ha potuto svolgere questa funzione rendendo visibile il nesso tra vulnerabilità sociali, accesso ai servizi, inclusione socio-lavorativa e responsabilità istituzionale. In questo senso, ha aiutato a collocare il progetto entro una cornice di interesse collettivo e non soltanto settoriale.

È in questa cornice che si collocano le azioni più esplicitamente orientate alla sensibilizzazione pubblica realizzate nell'ambito del progetto. La campagna di sensibilizzazione, sviluppata attraverso manifesti, cartoline, lo Spazio Voce e il Dossier INLAV, ha consentito di ampliare il raggio della comunicazione oltre i destinatari immediatamente intercettati dai servizi.

I manifesti affissi sul territorio, sviluppati attraverso un percorso di co-progettazione con operatori e stakeholder locali, integrano contenuti multilingue, testimonianze, immagini fotografiche e la presenza di un QR code che consente il rimando alla *landing page* di INLAV con accesso diretto a materiali di approfondimento. Le scelte grafiche, coerenti con la *visual identity* del progetto, assicurano coerenza e riconoscibilità visiva, contribuendo a

svolgere una funzione di presidio simbolico nello spazio pubblico e a rendere visibile il tema, favorendo consapevolezza; le cartoline hanno proposto un formato più agile e relazionale, adatto alla diffusione in contesti di prossimità; lo Spazio Voce si configura come un'installazione itinerante, immersiva e modulare, pensata per favorire momenti di incontro, ascolto e partecipazione, attraverso strutture autoportanti e pannelli narrativi multilingue. L'allestimento racconta le esperienze dei lavoratori, rendendo visibili il ruolo dei PUA e i servizi attivati nell'ambito del progetto; il Dossier INLAV, infine, ha svolto una funzione di approfondimento e sistematizzazione, utile a consolidare conoscenza, consapevolezza e legittimazione pubblica del tema.

Considerate nel loro insieme, queste azioni mostrano come la sensibilizzazione non coincida con una mera campagna informativa, ma con la costruzione di un ambiente comunicativo capace di parlare a pubblici diversi, con registri e supporti differenti. La pluralità dei formati ha infatti consentito di coniugare immediatezza, riconoscibilità e approfondimento, rendendo la comunicazione del progetto più adatta a sostenere tanto l'emersione quanto la maturazione di una più ampia consapevolezza collettiva.

Un ulteriore elemento riguarda la capacità della sensibilizzazione di rafforzare il ruolo degli attori territoriali come moltiplicatori di consapevolezza. I territori coinvolti nella sperimentazione non sono stati destinatari passivi di messaggi, ma contesti nei quali la comunicazione ha potuto attivare processi di diffusione, confronto e riconoscimento reciproco. La presenza di materiali, occasioni pubbliche, strumenti digitali e contenuti condivisibili ha favorito la possibilità che il progetto producesse effetti di visibilità anche oltre i confini dei servizi direttamente coinvolti.

Sotto questo profilo, la sensibilizzazione si configura come una componente della sostenibilità del progetto. Quanto più un tema entra nelle agende locali, nei linguaggi professionali e nella consapevolezza pubblica, tanto più aumenta la probabilità che gli strumenti attivati non restino confinati alla durata della sperimentazione. La comunicazione, quindi, non solo accompagna il progetto nel presente, ma contribuisce a costruire le condizioni per la sua continuità futura.

7. Apprendimenti, criticità e prospettive di sviluppo

L'esperienza maturata nel corso del progetto consente di formulare alcuni apprendimenti generali sul ruolo della comunicazione nei processi di innovazione pubblica e territoriale. Il primo riguarda la necessità di riconoscere la comunicazione come funzione strategica integrata nella progettazione, e non come attività marginale da attivare a posteriori. Nei progetti complessi,

soprattutto quando coinvolgono una pluralità di soggetti e mirano a incidere su fenomeni difficilmente visibili, la comunicazione dev'essere pensata fin dall'inizio come componente della governance, dell'implementazione e della sostenibilità.

Un secondo apprendimento concerne il valore della differenziazione dei pubblici. La comunicazione è tanto più efficace quanto più riesce a distinguere destinatari, bisogni informativi, soglie di accesso e linguaggi. Parlare ai territori, agli operatori, ai partner istituzionali e alla cittadinanza richiede registri diversi, pur dentro una cornice coerente. Questa pluralizzazione non indebolisce l'identità del progetto, ma ne rafforza la capacità di essere compreso e utilizzato da soggetti differenti.

L'esperienza degli strumenti concretamente prodotti nel progetto conferma tale esigenza. I materiali destinati ai PUA, come biglietti e flyer, rispondono a una funzione di accesso rapido e orientamento essenziale; i manifesti presidiano lo spazio pubblico e rafforzano la visibilità istituzionale del tema; le cartoline si prestano maggiormente alla circolazione in contesti di prossimità; lo Spazio Voce e il Dossier INLAV, invece, consentono un livello ulteriore di narrazione, approfondimento e restituzione pubblica. La differenziazione dei supporti non ha quindi avuto un valore meramente grafico o distributivo, ma ha rappresentato una scelta coerente con la pluralità dei destinatari e delle soglie di ingaggio richieste dal progetto.

Un terzo apprendimento riguarda la stretta connessione tra comunicazione, fiducia e accessibilità. L'informazione non produce effetti automatici se non è accompagnata da riconoscibilità, prossimità e chiarezza, specialmente in contesti operativi critici e/o vulnerabili. Ciò suggerisce la necessità di investire in una comunicazione che non sia soltanto corretta sul piano formale, ma anche capace di superare la prima diffidenza comunicativa da parte dei destinatari, riducendo le distanze simboliche tra istituzioni e persone, tra servizi e bisogni, tra contenuti specialistici e usi concreti.

Accanto a tali elementi, l'esperienza segnala anche alcune criticità. La prima riguarda il rischio di sottodimensionare il lavoro comunicativo nei progetti ad alta complessità, attribuendogli tempi, risorse e spazi insufficienti rispetto alle aspettative poste. La seconda concerne la difficoltà di mantenere nel tempo una comunicazione continuativa e capillare, soprattutto in presenza di contesti eterogenei, processi articolati e bisogni informativi mutevoli. La terza riguarda la necessità di disporre strumenti sistematici di monitoraggio degli esiti comunicativi, non soltanto in termini di visibilità, ma anche di utilità percepita, accessibilità effettiva e capacità di attivazione.

In prospettiva, il patrimonio costruito da INLAV Lombardia suggerisce alcune linee di sviluppo. Una prima linea consiste nel consolidare la comunicazione come infrastruttura stabile del modello territoriale, rafforzandone

il collegamento con i dispositivi di accesso, con le reti locali e con i processi di *capacity building*. Una seconda riguarda la valorizzazione del patrimonio digitale prodotto dal progetto, in particolare quale base per la disseminazione, la replicabilità e la continuità dell'apprendimento. Una terza linea concerne il rafforzamento delle funzioni di comunicazione pubblica orientate alla sensibilizzazione e all'emersione, con particolare attenzione ai pubblici più difficili da raggiungere e ai contesti in cui il rischio di invisibilità resta elevato.

Nel loro insieme, questi elementi mostrano come la comunicazione possa essere considerata non soltanto una dimensione di supporto, ma una vera e propria leva di politica pubblica, quando concorre a rendere i servizi più accessibili, i territori più competenti, le istituzioni più coordinate e i diritti più riconoscibili.

8. Conclusioni

Alla luce di quanto emerso, la comunicazione nel progetto INLAV Lombardia può essere interpretata come un fattore trasversale di attivazione, coesione e trasferibilità. Essa ha accompagnato la costruzione dell'identità pubblica del progetto, sostenuto la governance multilivello, rafforzato la riconoscibilità dei dispositivi territoriali, facilitato l'accesso alle opportunità formative, contribuito alla capitalizzazione degli apprendimenti e promosso una più ampia consapevolezza pubblica sul tema dello sfruttamento lavorativo.

Il suo valore aggiunto risiede precisamente in questa capacità di operare su piani diversi e complementari. La comunicazione ha sostenuto il progetto dall'interno, migliorandone la circolazione informativa e la coerenza organizzativa; ha accompagnato i territori, offrendo strumenti di orientamento e visibilità; ha supportato gli operatori, facilitando l'accesso ai contenuti formativi, la condivisione di metodologie e linguaggi comuni; ha parlato alla cittadinanza, contribuendo a rendere più visibile un fenomeno spesso sommerso e a rafforzare una cultura dei diritti e dell'inclusione.

In un progetto che ha posto al centro la costruzione di un modello territoriale per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo, la comunicazione si è dunque configurata come una risorsa strategica e non sostituibile. Essa ha contribuito a mettere in relazione analisi e azione, sperimentazione e diffusione, servizi e persone, territori e istituzioni. Proprio per questo, il suo ruolo merita di essere riconosciuto come parte integrante del lascito di INLAV Lombardia e come una delle condizioni che possono rendere il modello elaborato più solido, leggibile e replicabile nel tempo.

Quarta parte
Monitoraggio, valutazione
e apprendimenti

11. Il monitoraggio del progetto INLAV Lombardia: disegno longitudinale e strumenti di rilevazione

di Alessandra Decataldo

1. La valutazione nel disegno complessivo del progetto INLAV Lombardia

La quarta parte del volume si colloca nel disegno complessivo del progetto INLAV Lombardia come spazio analitico dedicato alla valutazione e alla validazione degli strumenti, assumendo una prospettiva esplicitamente orientata alla comprensione dei processi di implementazione, delle pratiche attivate nei territori e degli effetti prodotti sui diversi attori coinvolti. In continuità con gli Orientamenti teorici, metodologici e operativi (Buzzacchi *et al.*, 2025) che hanno guidato l'intero progetto (*cfr.* Cap. 8), questa sezione si propone di andare oltre una lettura meramente rendicontativa degli esiti, per restituire una valutazione articolata di un programma complesso, multilivello e fortemente contestualizzato, quale è INLAV Lombardia. L'attenzione si concentra dunque sulla dinamica tra disegno del modello, condizioni di attuazione e risultati osservabili, nella consapevolezza che l'efficacia delle politiche pubbliche dipende in larga misura dai processi attraverso cui esse vengono tradotte in pratica e dalle peculiarità dei contesti nei quali tali processi prendono forma (Pressman e Wildavsky, 1984; Hill e Hupe, 2002).

In questa prospettiva, la quarta parte assume come riferimento un approccio di *theory-based evaluation*, che considera i programmi ipotesi operative su come determinati meccanismi possano produrre cambiamento in contesti specifici (Weiss, 1997; Chen, 2015). Il progetto INLAV Lombardia viene pertanto analizzato non come un dispositivo statico, ma come un insieme di principi, strumenti e pratiche che prendono forma attraverso l'interazione tra attori istituzionali¹, operatori e beneficiari, e che si modificano nel corso

¹ Per rendere più fluida la lettura si è deciso di utilizzare il maschile sovraesteso; si resta, però, consapevoli che i fenomeni descritti riguardano uomini, donne e soggetti che non si riconoscono in una classificazione binaria.

dell'implementazione. Tale impostazione risulta particolarmente adeguata a valutare interventi orientati all'emersione del lavoro sommerso e all'inclusione socio-lavorativa, ambiti caratterizzati da elevata complessità sociale, forte eterogeneità territoriale e da una pluralità di obiettivi – sociali, occupazionali, di tutela dei diritti – difficilmente riconducibili a un unico indicatore di successo.

Il monitoraggio e la valutazione del progetto INLAV Lombardia sono stati sviluppati focalizzandosi specificamente su alcune *task*: 1) progettazione del sistema di validazione degli strumenti, 2) raccolta ed elaborazione dati e 3) validazione del modello per l'emersione del sommerso e l'inclusione. Gli obiettivi del monitoraggio non si limitano a verificare il grado di realizzazione delle attività previste, ma mirano a sostenere un processo di apprendimento riflessivo sul funzionamento del progetto, sulle condizioni che ne favoriscono o ne ostacolano l'efficacia e sulle possibilità di consolidamento e trasferimento. In questo senso, le attività di valutazione e monitoraggio si collocano nell'alveo delle valutazioni orientate all'uso (*utilization-focused evaluation*), concepite come strumenti a supporto delle decisioni e della riflessività degli attori coinvolti (Patton, 2008), nonché come dispositivi di accompagnamento ai processi di innovazione delle politiche pubbliche.

Questa impostazione si iscrive nel dibattito classico sull'implementazione delle politiche pubbliche, che ha mostrato come l'efficacia degli interventi dipenda in larga misura dai processi attraverso cui essi vengono tradotti in pratica nei contesti locali (Pressman e Wildavsky, 1984; Hill e Hupe, 2002). Tale attenzione ai processi è particolarmente rilevante nel campo dello sfruttamento lavorativo, fenomeno caratterizzato da scarsa visibilità, complessità definitoria e difficoltà di misurazione. Come sottolinea l'International Labor Organization nel manuale *Hard to see, harder to count* (ILO, 2024), la natura sommersa e multidimensionale del lavoro forzato e dello sfruttamento rende problematica una misurazione esclusivamente basata su dati amministrativi o su casi formalmente accertati, imponendo l'adozione di strategie metodologiche integrate e sensibili ai contesti.

In questo quadro, la valutazione non può limitarsi alla quantificazione dei casi intercettati, ma deve interrogare le modalità di identificazione, presa in carico e accompagnamento, nonché le condizioni istituzionali che ne rendono possibile l'attuazione, prestando attenzione a tutti gli stakeholder coinvolti, a partire proprio dagli operatori dedicati alle attività di *outreach* di soggetti vulnerabili e al loro accompagnamento nel percorso di emersione (*cfr.* Cap. 5). La valutazione è qui intesa come un dispositivo conoscitivo integrato nel ciclo di *policy*. In questa prospettiva, l'analisi delle percezioni e delle pratiche degli operatori coinvolti nell'implementazione del progetto costituisce un tassello essenziale del dispositivo valutativo. Le rappresentazioni

del lavoro sommerso, del lavoro grigio e dello sfruttamento, così come le modalità concrete di attivazione delle reti territoriali e dei Punti Unici di Accesso (PUA), permettono infatti di osservare come la “teoria dell’azione” del progetto INLAV Lombardia venga tradotta operativamente nei contesti locali, evidenziando scarti, adattamenti e apprendimenti situati.

2. Un approccio di *theory-based evaluation* per il contrasto allo sfruttamento

Come anticipato, la quarta parte del volume assume come riferimento un approccio di *theory-based evaluation*, che considera i programmi come ipotesi operative su come determinati meccanismi possano produrre cambiamento in contesti specifici (Weiss, 1997; Chen, 2015). Il progetto INLAV Lombardia viene pertanto analizzato come una teoria dell’azione che ipotizza una relazione tra: identificazione precoce delle situazioni di vulnerabilità, attivazione di reti territoriali integrate, presa in carico multidimensionale e progressiva riduzione dell’esposizione allo sfruttamento.

Come ben argomentato nell’Introduzione a questo volume e nel Cap. 1, tale impostazione è coerente con la letteratura europea sul contrasto allo sfruttamento lavorativo e alla tratta a fini di sfruttamento lavorativo, che sottolinea la necessità di approcci multilivello e integrati. La Raccomandazione CM/Rec(2022)21 del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e il contrasto alla tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento lavorativo sottolinea che le strategie efficaci non possono limitarsi a strumenti repressivi verso datori di lavoro e caporali, ma richiedono un approccio integrato di leggi e politiche volte alla costruzione di dispositivi coordinati per la prevenzione, la protezione delle vittime e l’inclusione fondati su una *governance* territoriale efficace (Council of Europe, 2022). In questa prospettiva, la valutazione deve considerare l’intero ciclo dell’intervento e non esclusivamente gli esiti occupazionali finali.

Allo stesso modo, la letteratura recente sul concetto di vulnerabilità situazionale mette in guardia da letture statiche delle condizioni di sfruttamento, invitando a indagare i meccanismi attraverso cui specifiche configurazioni giuridiche, economiche e organizzative producono esposizione differenziale al rischio (Palumbo, 2024). Ciò rafforza la scelta di un impianto valutativo centrato sui processi e sulle condizioni di funzionamento del modello.

L’analisi del progetto INLAV Lombardia si confronta inoltre con gli standard internazionali di identificazione dello sfruttamento. Gli *ILO Indicators of Forced Labour* (ILO, 2025) forniscono una base operativa per distinguere tra irregolarità, sfruttamento e lavoro forzato, attraverso un insieme di indica-

tori relativi a coercizione, abuso di vulnerabilità, restrizione della libertà, trattenuta dei documenti, minacce e altre pratiche lesive dei diritti. Pur non sovrapponendosi integralmente all'ambito di intervento di INLAV Lombardia, tali indicatori costituiscono un riferimento utile per riflettere sui criteri di intercettazione e sulle soglie interpretative adottate nei territori.

Inoltre, il rapporto dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA, 2015) sul grave sfruttamento lavorativo nell'Unione Europea evidenzia come la tutela effettiva delle vittime dipenda dalla capacità degli Stati di integrare ispezione del lavoro, servizi sociali e protezione giuridica. Questo elemento rafforza la scelta di valutare non solo l'output dei servizi, ma anche il grado di integrazione tra attori e sistemi.

3. Monitoraggio, validazione e apprendimento istituzionale

La progettazione del sistema di validazione si ispira ai principi della valutazione orientata all'uso (Patton, 2008) e trova un ulteriore riferimento nei manuali di monitoraggio e valutazione dei Piani nazionali anti-tratta, come il *Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human Beings* dell'ICMPD – International Centre for Migration Policy Development (2010). Tale manuale sottolinea l'importanza di definire chiaramente catene logiche di intervento, indicatori di risultato e meccanismi di apprendimento istituzionale, evitando una concezione meramente formale del monitoraggio.

In questa prospettiva, le attività di monitoraggio e valutazione non si sono limitate a verificare la realizzazione delle azioni previste, ma hanno mirato a comprendere: a) quali meccanismi producano cambiamenti osservabili; b) quali condizioni territoriali favoriscano l'efficacia del modello; c) quali ostacoli istituzionali ne limitino l'impatto; d) in che misura il modello sia trasferibile.

L'attuazione e la sperimentazione dei servizi territoriali hanno reso necessario un lavoro sistematico di osservazione e valutazione degli esiti prodotti dal progetto. In coerenza con l'approccio riflessivo del progetto, si è assunta la valutazione come dispositivo di apprendimento istituzionale e di miglioramento delle politiche. Le attività svolte hanno incluso il monitoraggio dei processi attivati in tutte le fasi del progetto INLAV Lombardia, l'analisi dei risultati raggiunti e la raccolta di evidenze qualitative e quantitative sugli esiti della sperimentazione nei territori. Particolare attenzione è stata dedicata alla coerenza tra impianto teorico, indicazioni di *policy* e pratiche operative, nonché alla capacità del modello di rispondere alle criticità strutturali dello sfruttamento lavorativo emerse nel quadro analitico iniziale. Il

lavoro di monitoraggio e valutazione ha infine contribuito alla sistematizzazione e alla diffusione dei risultati del progetto, ponendo le basi per la capitalizzazione dell'esperienza di INLAV Lombardia e per il suo possibile adattamento e riuso in altri ambiti territoriali sociali della Regione Lombardia.

La logica valutativa è esplicitamente centrata sui processi e sugli attori coinvolti, tra gli attori è stata dedicata attenzione ai soggetti intercettati come potenziali vittime di sfruttamento lavorativo (tra questi, poi, come si vedrà, l'interesse si è concentrato su uno specifico sottogruppo identificato come "beneficiari"), ai referenti dei 12 ambiti territoriali coinvolti e agli operatori a vario titolo attivati nei PUA (*cfr.* Cap. 8).

Il focus sui beneficiari permette di valutare il progetto dal punto di vista dei destinatari finali, valorizzando sia indicatori di cambiamento osservabili sia dimensioni soggettive legate ai vissuti, alle aspettative e alle percezioni di utilità dell'intervento, in linea con approcci valutativi sensibili all'esperienza degli utenti e alla qualità dei servizi.

Parallelamente, l'attenzione rivolta ai referenti territoriali e agli operatori dei PUA consente di ricostruire i processi di implementazione, le condizioni organizzative e le pratiche professionali che hanno reso possibile l'attuazione del progetto nei diversi contesti locali, mettendo in luce sia gli elementi facilitanti sia le criticità incontrate. L'integrazione delle diverse fonti – beneficiari, referenti territoriali e operatori – consente così una lettura multilivello del progetto, capace di connettere l'esperienza degli utenti finali con le dinamiche organizzative e professionali che ne hanno strutturato l'attuazione. Le interviste qualitative agli operatori e ai coordinatori della sperimentazione in ciascuna realtà locale (*cfr.* Cap. 13) hanno consentito di approfondire in particolare la dimensione della *governance* multilivello, evidenziando come l'efficacia del modello dipenda in larga misura dalla qualità delle relazioni pregresse tra attori, dalla "*legacy*" territoriale e dalla capacità di tradurre assetti formali di rete in pratiche operative effettive. L'analisi mostra come la rete non coincida con la mera elencazione dei partner, ma si configuri come dispositivo dinamico di coordinamento tra livello istituzionale e livello operativo.

Contemporaneamente, l'analisi dei processi di implementazione assume un ruolo centrale. In linea con la tradizione della *process evaluation* (Hill e Hupe, 2002), la valutazione apre la "scatola nera" dell'implementazione, osservando come i Piani Esecutivi vengano tradotti in pratiche operative nei diversi ambiti territoriali sociali, quali adattamenti emergono nei territori e come gli attori locali interpretano il mandato progettuale.

Nel campo dello sfruttamento lavorativo, questa attenzione è particolarmente rilevante. Le più recenti analisi europee sul traffico e sullo sfruttamento lavorativo (Migration and Home Affairs – European Union, 2021) evidenziano infatti come la capacità di intercettazione e protezione vari si-

gnificativamente in funzione della presenza di reti territoriali strutturate e di dispositivi di coordinamento efficaci. Ne consegue che il numero di casi identificati non rappresenta di per sé un indicatore affidabile dell'incidenza reale del fenomeno, ma riflette, in larga misura, la capacità istituzionale di individuarlo. Questo tipo di analisi si colloca nella tradizione delle *process evaluations*, che riconoscono come gli scostamenti dal progetto originario non siano necessariamente indicatori di fallimento, ma possano costituire risposte adattive a vincoli e opportunità contestuali (Pawson e Tilley, 1997; Mayne, 2012).

In questo senso, la valutazione del progetto INLAV Lombardia assume un duplice obiettivo: comprendere l'efficacia delle azioni attivate e analizzare la capacità dei territori di costruire condizioni favorevoli all'emersione.

Gli strumenti di rilevazione utilizzati riflettono questa impostazione integrata. Per quanto riguarda i beneficiari, le schede di intercettazione, presa in carico e avanzamento/chiusura dei progetti individuali costituiscono un sistema di monitoraggio longitudinale che consente di osservare i percorsi dei beneficiari nel tempo, raccogliendo informazioni comparabili tra territori (i 12 ambiti territoriali coinvolti nel progetto) e utili a individuare *pattern* ricorrenti e differenze significative (*cf.* Cap. 12). Accanto a questi strumenti standardizzati, l'uso estensivo di interviste in profondità e interviste valutative rivolte a referenti e operatori (*cf.* Cap. 13), ma anche ai beneficiari e i laboratori di valutazione partecipata (*cf.* Capp. 14 e 15) risponde all'esigenza di cogliere dimensioni non immediatamente quantificabili, quali le rappresentazioni del lavoro sommerso, le pratiche professionali, i margini di discrezionalità e i processi di costruzione del senso dell'intervento (Fetterman *et al.*, 2018).

4. Intercettati e beneficiari, multidimensionalità del monitoraggio

L'attenzione ai beneficiari, sviluppata in dettaglio nel capitolo dedicato ai profili e ai cluster (*cf.* Cap. 12), si inserisce in un quadro più ampio di riflessione metodologica. La letteratura internazionale sottolinea che gli esiti dei programmi di contrasto allo sfruttamento non possono essere valutati esclusivamente attraverso indicatori occupazionali o reddituali, poiché il cambiamento può riguardare dimensioni quali la sicurezza abitativa, la salute, l'accesso ai diritti o la stabilizzazione giuridica (FRA, 2015; ILO, 2024).

I tre strumenti con focus sui beneficiari sono stati tutti informatizzati con Microsoft Forms, in modo da garantire un salvataggio più rapido e sicuro delle informazioni raccolte ed evitare una perdita di informazioni nel flusso di comunicazione. Le schede utilizzate sono le seguenti.

1) *Scheda Primo contatto-Intercettazione S1*: compilata in ogni ambito a) dalle antenne nei territori che si sono organizzati per averle, b) dagli operatori PUA negli altri. La scheda di primo contatto/intercettazione rappresenta l'esito operativo di un'attività di *outreach* strutturata e intenzionale, finalizzata a intercettare potenziali vittime di sfruttamento lavorativo nei contesti di vita e di lavoro, anche al di fuori dei canali istituzionali tradizionali. Non si tratta, dunque, di uno strumento meramente amministrativo, ma della formalizzazione di un processo relazionale avviato sul territorio attraverso azioni proattive di avvicinamento, informazione e costruzione di fiducia.

L'attività di *outreach* si è sviluppata mediante la presenza diretta degli operatori nei luoghi maggiormente esposti al rischio di sfruttamento (contesti lavorativi, insediamenti informali, spazi di aggregazione, servizi di prossimità), nonché attraverso il raccordo con reti formali e informali già attive. In questo quadro, la scheda di primo contatto costituisce il dispositivo che consente di tradurre l'interazione iniziale in una traccia documentata, raccogliendo in modo sistematico le informazioni essenziali per una prima valutazione della situazione e per l'eventuale attivazione dei servizi erogati dai PUA.

La compilazione della scheda avviene, infatti, in una fase delicata del percorso: essa segue un primo momento di aggancio, spesso caratterizzato da diffidenza, vulnerabilità o scarsa conoscenza dei servizi disponibili. Per questo motivo, la sua costruzione è stata orientata a bilanciare esigenze conoscitive e rispetto della persona, privilegiando una raccolta dati essenziale, non invasiva e coerente con un approccio centrato sulla tutela e sull'autodeterminazione. La scheda non si limita a registrare dati anagrafici o situazionali, ma restituisce anche elementi utili a comprendere il livello di consapevolezza del soggetto rispetto alla propria condizione, i bisogni espressi e le eventuali urgenze.

In questa prospettiva, la scheda di primo contatto/intercettazione può essere letta come uno strumento-ponte tra l'*outreach* e la presa in carico: da un lato, documenta l'attività di emersione svolta sul territorio; dall'altro, attiva un possibile percorso di accompagnamento all'interno della rete dei servizi, in particolare verso i PUA. Essa rende visibile e valutabile un lavoro spesso sommerso – quello dell'aggancio e della costruzione della relazione – contribuendo così a integrare la dimensione qualitativa dell'intervento con una base informativa utile ai fini del monitoraggio e della valutazione del progetto.

2) *Scheda per il Progetto Individuale di Intervento (Presa in carico individuale)* – S2: se la prima scheda ha permesso di raccogliere informazioni rilevanti su un bacino ampio di persone potenzialmente a rischio di sfruttamento lavorativo denominati “intercettati” (872 alla data del 15 dicembre 2025; oltre mille alla chiusura del progetto e al momento della stampa), la seconda focalizza la propria attenzione sui cosiddetti “beneficiari” (440 i casi

analizzati nel Cap. 12), ossia coloro che hanno poi effettivamente potuto beneficiare del sostegno del progetto INLAV Lombardia. Questa scheda rappresenta lo strumento attraverso cui si formalizza la presa in carico individuale e si definisce il progetto personalizzato di intervento. Se la scheda di primo contatto documenta l'aggancio e la prima valutazione della situazione, la S2 segna il passaggio a una fase più strutturata e intenzionale, in cui obiettivi, azioni, tempi e responsabilità vengono esplicitati e condivisi.

La scheda ha una duplice funzione: da un lato, operativa, in quanto guida la definizione del percorso individuale; dall'altro, valutativa, poiché consente di ricostruire *ex post* la coerenza tra bisogni rilevati, interventi attivati e risultati attesi.

Dal punto di vista organizzativo, sono state previste due modalità di utilizzo:

- nei progetti che non disponevano di una propria Scheda PIC (Progetto Individuale di Caso) o che hanno scelto di non utilizzarla, la S2 è diventata lo strumento di riferimento ed è stata compilata direttamente dagli operatori dei PUA, unici attori presenti nel momento dell'effettiva presa in carico;
- nei progetti che invece adottavano una propria scheda interna, le informazioni rilevanti sono state successivamente trasferite, a cura degli operatori, nella scheda informatizzata S2.

Questa soluzione ha garantito un duplice obiettivo: rispettare le prassi organizzative già consolidate nei diversi territori e, al contempo, assicurare un quadro informativo omogeneo e comparabile a livello sovra-territoriale. La S2, quindi, non si configura come uno strumento sostitutivo delle pratiche locali, ma come un dispositivo di raccordo e standardizzazione a fini di monitoraggio e valutazione.

3) *Scheda di avanzamento del progetto individuale (alla conclusione del percorso)* – S3: si colloca nella fase di follow-up e ha una finalità esplicitamente valutativa. È stata somministrata ai beneficiari attraverso rilevazioni *face-to-face* realizzate dagli operatori dei PUA alla conclusione del progetto individuale.

Se la S2 fotografa l'avvio e la strutturazione del percorso, la S3 consente di registrarne gli sviluppi e gli esiti, documentando il cambiamento intervenuto nella condizione del beneficiario. L'attenzione è rivolta non solo a dimensioni oggettive (ad esempio, condizioni lavorative, abitative, accesso ai servizi, regolarità amministrativa), ma anche a dimensioni soggettive quali il livello di autonomia percepita, la consapevolezza dei propri diritti, il senso di sicurezza e la valutazione dell'utilità del percorso svolto.

La somministrazione in presenza da parte degli operatori PUA risponde

a una duplice esigenza: da un lato, favorire una raccolta dati più accurata e contestualizzata; dall'altro, mantenere la coerenza con l'approccio relazionale che caratterizza l'intero impianto del progetto. Anche in questo caso, la scheda non è solo uno strumento di rendicontazione, ma un'occasione di riflessione condivisa sul percorso compiuto.

Nel loro insieme, le tre schede (S1 primo contatto, S2 presa in carico, S3 follow-up/chiusura) strutturano un dispositivo valutativo longitudinale, capace di accompagnare l'intero ciclo dell'intervento: dall'emersione della situazione di vulnerabilità, alla progettazione personalizzata, fino alla rilevazione degli esiti. Tale architettura consente di integrare la dimensione processuale con quella degli *outcome*, rendendo analizzabile il nesso tra azioni attivate e cambiamenti osservati nei beneficiari.

Nel complesso, l'analisi che verrà presentata nel Cap. 12 evidenzia come l'efficacia degli interventi dipenda dalla combinazione tra caratteristiche individuali dei beneficiari, livello di vulnerabilità e tipo di misure attivate, sottolineando l'importanza di approcci di presa in carico differenziati e multidimensionali.

Gli strumenti longitudinali e le scale multidimensionali utilizzati, seppur costruiti ponendo attenzione alle indicazioni della letteratura internazionale, hanno prodotto dati che richiedono di essere interpretati con cautela e con specifica attenzione ai diversi contesti nei quali sono stati generati. Come evidenziato dalla stessa ILO (2024), la natura processuale dello sfruttamento implica che i miglioramenti possano essere gradualisti, cumulativi e talvolta non immediatamente osservabili entro orizzonti temporali brevi. Ciò impone prudenza nell'interpretazione dei risultati e rafforza la necessità di integrare dati quantitativi e qualitativi.

In questa prospettiva, le interviste qualitative ai beneficiari analizzate nel Cap. 14 rappresentano un complemento essenziale alle informazioni raccolte attraverso le schede di monitoraggio. Esse, sebbene condotte su un numero esiguo di soggetti (solo 6 per la complessità di coinvolgere queste persone in uno scambio più dialogico a causa delle loro condizioni di forte isolamento sociale) consentono infatti di cogliere dimensioni difficilmente osservabili attraverso strumenti standardizzati, quali la percezione soggettiva del cambiamento, il ruolo della relazione con gli operatori, la costruzione di fiducia nei servizi e l'impatto dell'intervento sui percorsi di vita e di lavoro delle persone coinvolte. Le testimonianze indicano che il valore del progetto IN-LAV Lombardia risiede soprattutto nella promozione di consapevolezza, *empowerment* e relazioni di fiducia, più che in esiti occupazionali immediati.

5. Percezioni degli operatori, *governance* territoriale e implementazione dei PUA

L'attenzione rivolta ai referenti territoriali e agli operatori dei PUA (*cfr.* Capp. 13, 15) costituisce un contributo essenziale al processo previsto nel progetto INLAV Lombardia, in quanto consente di integrare l'analisi degli strumenti e degli esiti con una ricostruzione approfondita delle pratiche, delle rappresentazioni e delle dinamiche organizzative che hanno attraversato la fase di implementazione. In coerenza con l'approccio di *theory-based evaluation* adottato (Weiss, 1997; Chen, 2015), le evidenze qualitative raccolte attraverso interviste a operatori e coordinatori permettono di osservare empiricamente la traduzione situata della teoria dell'azione del progetto INLAV Lombardia, rendendo visibili i meccanismi attraverso cui le ipotesi progettuali prendono forma nei contesti territoriali concreti. In questa prospettiva, l'analisi delle percezioni degli attori si colloca anche nel solco della *realistic evaluation* (Pawson e Tilley, 1997), che invita a interrogarsi non solo su "se" un programma funzioni, ma su "come", "per chi" e "in quali condizioni" produca effetti.

Questa parte di analisi consente di interpretare i dati longitudinali raccolti attraverso le schede S1, S2 e S3 alla luce delle pratiche effettive, delle condizioni organizzative e delle dinamiche di potere che strutturano i territori, restituendo una lettura multilivello dell'intervento capace di connettere teoria dell'azione, implementazione e apprendimento istituzionale.

I passi operativi compiuti si articolano in tre principali attività di ricerca qualitativa, finalizzate a ricostruire sia l'impianto progettuale sia le pratiche operative sviluppate nei diversi contesti territoriali.

In primo luogo, sono state realizzate 13 interviste in profondità rivolte ai referenti dei 12 progetti territoriali, con l'obiettivo di raccogliere informazioni utili alla comprensione dell'assetto organizzativo della sperimentazione e alla preparazione degli incontri di co-progettazione previsti negli ambiti territoriali coinvolti in vista della implementazione dei PUA (*cfr.* Cap. 8). Le interviste hanno consentito di approfondire diversi aspetti relativi alla fase di realizzazione dei progetti, tra cui le modalità di strutturazione delle équipes di lavoro, le forme di attivazione e coordinamento delle reti territoriali, le strategie adottate per l'individuazione e il coinvolgimento dei potenziali beneficiari e le rappresentazioni degli esiti attesi da parte dei referenti progettuali.

In secondo luogo, è stata avviata una seconda fase di rilevazione qualitativa attraverso la realizzazione di 22 interviste in profondità rivolte a operatori dei PUA, con l'obiettivo di indagare più da vicino le pratiche professionali e organizzative che caratterizzano il funzionamento di tali servizi nei diversi contesti locali. Le interviste, avviate nell'aprile 2025, hanno permes-

so di esplorare le modalità operative di accoglienza e presa in carico degli utenti, le forme di collaborazione interistituzionale attivate con altri servizi e attori del territorio, le competenze professionali mobilitate nella gestione dei casi e le principali criticità operative emerse nel corso dell'implementazione del progetto.

Infine, è stata realizzata una terza attività di ricerca qualitativa consistente in 24 interviste valutative rivolte a operatori dei PUA. Questa fase ha consentito di integrare la dimensione descrittiva emersa dalle interviste precedenti con una prospettiva più esplicitamente riflessiva e valutativa rispetto agli esiti del progetto. In particolare, le interviste hanno permesso di raccogliere il punto di vista degli operatori in merito all'efficacia delle azioni intraprese, alle condizioni organizzative e istituzionali che hanno favorito o ostacolato l'attuazione delle attività, nonché alle prospettive di sostenibilità e consolidamento delle pratiche sperimentate nei diversi territori.

Le interviste delineano un *continuum* tra lavoro nero, grigio e sfruttamento (cfr. Cap. 13), evidenziando il "lavoro grigio" come forma diffusa di abuso anche con copertura contrattuale formale, in linea con FRA (2015), ILO (2025) e Palumbo (2024). La *governance* territoriale emerge come infrastruttura relazionale multilivello, coerente con gli studi sull'implementazione e *network governance* (Pressman e Wildavsky, 1984; Hill e Hupe, 2002; Sanderson, 2002), ma segnata da uno scarto tra centralità istituzionale e operatività, già rilevato a livello europeo (Council of Europe, 2022; FRA, 2015).

I PUA si configurano come dispositivi relazionali fondati su fiducia e multidisciplinarietà (Patton, 2010; Argyris e Schön, 1996), mentre il processo operativo (intercettazione, valutazione, servizi) appare non lineare e segnato da tensioni tra standardizzazione e qualità relazionale (ILO, 2023; Patton, 2008; Sanderson, 2002). Gli esiti riguardano soprattutto regolarizzazione, tutela ed *empowerment* più che occupazione, incidendo su meccanismi intermedi (Mayne, 2012), ma restano limitati da vincoli strutturali economici e abitativi.

A completare l'analisi della prospettiva degli operatori rispetto ai singoli progetti territoriali, è stata avviata una raccolta sistematica di informazioni e rappresentazioni finalizzata a far emergere le innovazioni introdotte nei sistemi territoriali e nelle politiche locali attraverso l'attuazione del progetto INLAV Lombardia. Tale attività mira a comprendere come le indicazioni progettuali siano state interpretate e adattate nei diversi contesti territoriali.

In questa prospettiva, il lavoro si articola in due principali linee di approfondimento. In primo luogo, è stata realizzata un'analisi comparativa dei Piani Esecutivi dei diversi ambiti territoriali, con l'obiettivo di individuare analogie e differenze nei modelli organizzativi, nelle strategie operative e nelle modalità di implementazione dei servizi. Questa analisi consente di osservare come la sperimentazione INLAV Lombardia venga tradotta in pra-

tiche operative nei contesti locali, mettendo in luce sia le varianti territoriali sia le condizioni organizzative che ne favoriscono o ne limitano l'efficacia.

A partire da questa attività, è stata prevista la realizzazione di sei laboratori valutativi orientati all'esplorazione degli scenari futuri del programma (*cf.* Cap. 15). I laboratori coinvolgono gli attori territoriali impegnati nell'implementazione del progetto e si configurano come spazi di co-valutazione e riflessione collettiva sui processi avviati nei territori. Tali incontri sono stati finalizzati a discutere le principali questioni emerse nei mesi di operatività dei PUA, a coinvolgere gli attori sociali nella costruzione di possibili traiettorie evolutive del programma e a riflettere, in una prospettiva anticipatoria, sui rischi e sulle opportunità che potrebbero caratterizzare lo sviluppo del progetto nei diversi contesti territoriali.

I laboratori di valutazione partecipata rappresentano uno spazio privilegiato di co-valutazione, in cui la produzione di giudizi valutativi si intreccia con la costruzione di visioni condivise e con l'esplorazione di scenari futuri, in linea con gli approcci di *participatory* e *developmental evaluation* (Patton, 2010). Le evidenze mostrano che reti territoriali già consolidate facilitano l'attivazione dei PUA e l'integrazione dei servizi, mentre contesti meno strutturati incontrano maggiori difficoltà.

È inoltre centrale la dimensione relazionale: fiducia, *outreach*, mediazione e lavoro multidisciplinare sono determinanti per far emergere e gestire le situazioni di sfruttamento.

Nel quadro del disegno valutativo complessivo, i laboratori rappresentano dunque non soltanto uno strumento di raccolta di evidenze qualitative, ma anche un dispositivo di apprendimento riflessivo attraverso cui gli attori coinvolti possono interrogare criticamente le pratiche sviluppate, esplicitare le teorie implicite dell'azione e contribuire alla costruzione di visioni condivise sull'evoluzione del progetto.

6. Il contributo del servizio sociale nei processi di implementazione del progetto INLAV Lombardia

Un ulteriore elemento utile alla comprensione dei processi di implementazione del progetto INLAV Lombardia riguarda il contributo del servizio sociale nella sperimentazione territoriale (*cf.* Cap. 16). L'analisi del ruolo assunto da questa professione consente infatti di osservare come il modello sia stato concretamente tradotto in pratiche operative nei contesti locali e quali apprendimenti organizzativi emergano dall'interazione tra servizi sociali, dispositivi progettuali e reti territoriali. In coerenza con l'approccio di *theory-based evaluation* adottato nel presente lavoro (Weiss, 1997; Chen,

2015), l'attenzione al contributo professionale del servizio sociale permette di osservare empiricamente alcuni dei meccanismi attraverso cui le ipotesi progettuali del progetto INLAV Lombardia vengono attivate nei territori.

L'analisi si basa su materiali qualitativi raccolti attraverso un focus group con assistenti sociali e figure di coordinamento degli ambiti territoriali sociali coinvolti nella sperimentazione e su interviste in profondità a referenti istituzionali e professionisti impegnati nel progetto. Tale prospettiva consente di ricostruire il posizionamento del servizio sociale all'interno dell'architettura del progetto, mettendo in luce funzioni, pratiche e tensioni che attraversano l'implementazione dell'intervento.

Le evidenze mostrano che il servizio sociale svolge una funzione di connessione tra livello micro, meso e macro, ricomponendo la multidimensionalità delle vulnerabilità e attivando percorsi integrati di presa in carico, in linea con approcci ecologici (Dominelli, 2012; Payne, 2020). Centrale è il ruolo di *advocacy*, mediazione e *outreach*, coerente con la letteratura internazionale sull'emersione dello sfruttamento (ILO, 2024; FRA, 2015). Permangono però tensioni legate alla carenza di opportunità lavorative e abitative e all'equilibrio tra tutela e autodeterminazione. Nel complesso, il servizio sociale emerge come infrastruttura relazionale e istituzionale del progetto INLAV Lombardia, con l'*outreach* come componente strutturale per rendere visibili e trattabili le situazioni di sfruttamento.

7. Conclusioni: validazione, trasferibilità e apprendimento di sistema

Nel complesso, il disegno di monitoraggio e valutazione sviluppato nel progetto INLAV Lombardia consente di leggere l'esperienza non soltanto come una sperimentazione territoriale, ma come un processo progressivo di validazione della sperimentazione di intervento per l'emersione del lavoro sommerso e l'inclusione socio-lavorativa di soggetti vulnerabili. L'integrazione tra strumenti longitudinali di monitoraggio, analisi qualitative dei processi di implementazione e dispositivi partecipativi di riflessione ha infatti permesso di osservare come la teoria dell'azione del progetto venga tradotta in pratiche operative nei diversi contesti territoriali, rendendo visibili i meccanismi di cambiamento attivati e le condizioni istituzionali che ne rendono possibile il funzionamento. In questa prospettiva, la validazione del progetto non coincide con una mera verifica degli esiti, ma si configura come un processo interpretativo volto a individuare gli elementi essenziali dell'intervento, le varianti territoriali e le condizioni organizzative che ne sostengono l'efficacia (Weiss, 1997; Chen, 2015).

Allo stesso tempo, l'analisi dei processi di implementazione consente di riflettere sulle possibilità di trasferibilità del progetto, intesa non come replicazione meccanica di pratiche operative, ma come identificazione di principi, dispositivi organizzativi e condizioni di contesto che possano essere adattati in altri sistemi territoriali. In linea con la letteratura sulla valutazione orientata all'uso e sull'apprendimento delle politiche pubbliche, il valore conoscitivo del processo valutativo risiede infatti nella capacità di produrre evidenze utili alla riflessività degli attori e alla diffusione di pratiche efficaci all'interno dei sistemi istituzionali (Patton, 2008; Sanderson, 2002). In questo senso, il percorso di monitoraggio e validazione realizzato nell'ambito del progetto INLAV Lombardia contribuisce a generare un patrimonio di conoscenze che può sostenere processi di apprendimento di sistema, offrendo indicazioni utili per il consolidamento del modello e per il suo possibile adattamento in altri contesti territoriali. In particolare, le evidenze raccolte mettono in luce la centralità delle reti territoriali, delle pratiche di *outreach* e dei dispositivi di presa in carico multidimensionale come elementi chiave per l'emersione delle situazioni di sfruttamento e per la costruzione di percorsi di inclusione sostenibili (Mayne, 2012).

12. Dall'identificazione alla presa in carico: profili e percorsi dei beneficiari

di *Egidio Riva*

1. Il profilo sociodemografico dei beneficiari

Il progetto INLAV Lombardia ha previsto specifiche attività in conformità alle Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo. Non tutte le persone identificate hanno potuto accedere ai percorsi di assistenza, o per la mancanza dei requisiti di ammissibilità definiti dal bando ministeriale a valere sul POC Inclusion 2014-2020 (*cf.* Introduzione) oppure per altre ragioni. Alla luce di ciò, dopo una breve analisi del profilo di tutte le persone identificate, includendo anche coloro che non sono state prese in carico, l'analisi si concentrerà successivamente sui beneficiari effettivi, analizzandone le caratteristiche, le tipologie di misure attivate e i dati raccolti sui cambiamenti intervenuti nella loro condizione socioeconomica.

Alla data del 15 dicembre 2025 erano state complessivamente identificate 872 persone, 627 uomini (71,9%) e 245 donne (28,1%), con un'età media pari a 34,6 anni (mediana di 32,9 anni). La nazionalità più rappresentata è quella bangladesi (21,1%), seguita, in ordine di importanza decrescente, da Pakistan (10,6%), Egitto (4,2%), Ucraina (3,0%), Burkina Faso (2,9%) e Marocco (2,4%). Il primo ingresso in Italia risulta concentrato in un periodo recente: il caso mediano si colloca nel 2023, con il 25% dei casi arrivato entro il 2017 e il 75% dal 2024 in poi. Per quanto concerne il titolo di soggiorno, la categoria più numerosa è rappresentata dai titolari di permessi di soggiorno per motivi familiari (45,2%); seguono i beneficiari di protezione internazionale (28,9%), i titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (11,0%) e le persone in attesa di definizione del titolo di soggiorno (10,3%). Infine, rispetto allo stato occupazionale, la quota più ampia dei soggetti identificati è costituita da inoccupati (38,6%) o disoccupati alla ricerca

di una nuova occupazione (29,1%). Gli occupati regolari sono il 16,7%, mentre il 9,7% risulta occupato in modo irregolare.

Tra le persone identificate, *i beneficiari effettivamente destinatari di servizi di protezione e assistenza* sono 446¹. L'analisi proposta in queste pagine si concentra, tuttavia, su un sottoinsieme di 440 persone, per le quali sono disponibili informazioni rilevate in tre momenti distinti: la fase di identificazione formale, l'avvio del percorso di protezione e assistenza e la verifica del progetto individuale, effettuata al termine della presa in carico o, per i progetti ancora in corso di svolgimento, alla data del 15 dicembre 2025.

Si tratta, anzitutto, di *persone giovani* (Tabella 1): l'età media è pari a 30,8 anni, con una mediana di 27,0 anni. La fascia di età più rappresentata è quella 18-24 anni, che raccoglie il 40,1% dei casi, seguita dalla fascia 25-34 anni (31,1%). Le classi di età successive sono meno numerose: il 12,5% ha tra i 35 e i 44 anni, il 10,6% tra i 45 e i 54 anni, mentre solo il 5,7% ha 55 anni o più. La composizione per genere mostra *una netta prevalenza maschile*: gli uomini rappresentano il 67,4% del campione, a fronte di una quota di donne pari al 32,6%. Per quanto concerne il titolo di soggiorno, la condizione più frequente è rappresentata dai permessi rilasciati per motivi familiari, che interessano il 44,0% del campione, a cui seguono i titolari di protezione internazionale (25,6%). Una quota pari al 14,1% dispone di un permesso per motivi di lavoro, mentre il 10,0% del campione si trova in attesa di rilascio del titolo di soggiorno. Percentuali residuali riguardano l'asilo politico o protezione internazionale (3,7%) e i permessi per attesa occupazione (2,0%), per studio o formazione (0,7%). Il *livello di istruzione è complessivamente basso*. Il 29,4% del campione non possiede alcun titolo di studio, mentre il 14,8% ha conseguito la licenza di scuola primaria. Il diploma di scuola secondaria inferiore è il titolo più diffuso (25,6%), seguito dal diploma di secondaria superiore (19,7%), e solo una quota minoritaria, pari al 10,5%, ha un livello di istruzione terziario. La condizione occupazionale evidenzia, come da attese, una marcata vulnerabilità. La *maggioranza dei beneficiari è disoccupata* (62,5%), gli occupati regolari sono il 18,6% del campione, mentre gli occupati irregolari costituiscono il 13,4%. Una quota molto contenuta è inattiva (5,5%). L'anzianità di presenza in Italia mostra una distribuzione articolata, con valori che variano da pochi anni dall'arrivo nel Paese a periodi di presenza molto lunghi. L'anzianità media è pari a 6,4 anni, mentre la mediana è 3,0 anni, indicando una distribuzione asimmetrica. Più nel dettaglio, il 38,4% del campione ha un'anzianità di presenza in Italia non

¹ Un aggiornamento dei dati al momento della chiusura del testo indica che le persone complessivamente intercettate hanno raggiunto quota 1.049, di cui 531 effettivamente prese in carico.

superiore ai due anni: il 14,0% è presente da un anno e il 24,4% da due anni al massimo. Un ulteriore 32,3% si colloca in una fascia intermedia, con il 15,3% presente da 3 a 5 anni e il 17,0% da 6 a 10 anni. Il restante 29,3% si distingue per un'anzianità superiore ai dieci anni, comprendendo il 7,9% tra 11 e 15 anni e il 21,4% con oltre 15 anni. La distribuzione per nazionalità si struttura attorno a pochi gruppi numericamente rilevanti, a fronte di una pluralità di provenienze con incidenze più contenute. In specie, le comunità più numerose sono quelle bangladese (15,8%) e pakistana (14,1%), seguite da egiziani (8,0%) e ucraini (6,3%). Quote intorno al 5% riguardano le nazionalità senegalese (5,8%), burkinabé e marocchina (entrambe 5,4%) e nigeriana (5,1%); le restanti nazionalità presentano incidenze inferiori al 4%.

Tab. 1 – Profilo del campione di beneficiari (N=440)

<i>Variabile</i>	<i>Categoria</i>	<i>% su totale</i>
Età	18-24	40,1
	25-34	31,1
	35-44	12,5
	45-54	10,6
	55+	5,7
Genere	Donne	32,6
	Uomini	67,4
Titolo di soggiorno	Motivi familiari	44,0
	Protezione internazionale	25,6
	Motivi di lavoro	14,1
	In attesa di	10,0
	Asilo politico/protez. internaz.	3,7
	Altri motivi	2,6
Titolo di studio	Nessuno	29,4
	Primaria	14,8
	Secondaria	45,3
	Terziaria	10,5
Condiz. occupazionale	Occupati regolari	18,6
	Occupati irregolari	13,4
	Disoccupati	62,5
	Inattivi	5,5
Anzianità di presenza	≤2 anni	38,4
	3-10 anni	32,3
	>10 anni	29,3
Età	Media	30,8
	Mediana	27,0
Nazionalità (prime 5)	Bangladesh	15,8
	Pakistan	14,1
	Egitto	8,0
	Ucraina	6,3
	Senegal	5,8

Fonte: INLAV Lombardia.

2. I gradi di vulnerabilità

I dati raccolti sul campione dei beneficiari del progetto INLAV Lombardia sono stati analizzati mediante il software Stata 19, con l'obiettivo di esplorarne l'eterogeneità delle condizioni socioeconomiche. A tal fine, è stata applicata una procedura di clusterizzazione non gerarchica di tipo *k-means*, finalizzata all'individuazione di gruppi omogenei di soggetti sulla base di un insieme di dimensioni rilevanti per l'analisi della vulnerabilità e dell'esposizione al rischio di sfruttamento lavorativo. Il *clustering* è stato condotto utilizzando indicatori di valutazione misurati su scale ordinali a 6 punti (1-6), in cui valori più bassi indicano situazioni più critiche e valori più alti condizioni più favorevoli. Le dimensioni considerate riguardano: *i*) la condizione lavorativa; *ii*) le competenze linguistiche; *iii*) le competenze professionali specifiche; *iv*) la presenza di fattori che ostacolano l'accesso o la permanenza nel lavoro; *v*) la rete familiare; *vi*) le reti informali di sostegno; *vii*) la condizione abitativa; *viii*) la mobilità e la capacità di spostamento sul territorio; *ix*) la condizione economica complessiva; *x*) il funzionamento fisico, sensoriale, psico-motorio e/o cognitivo; *xi*) il livello di integrazione nel contesto di vita. Un'analisi preliminare delle distribuzioni ha mostrato livelli di dispersione comparabili tra le variabili in esame, senza evidenza di squilibri tali da attribuire un peso sproporzionato ad alcuna di esse nella definizione delle distanze euclidee. In ragione di ciò, il *clustering* è stato condotto sui valori originali delle variabili, al fine di preservarne la variabilità sostantiva e mantenere l'interpretabilità delle differenze tra i profili individuati.

Sono state esplorate diverse soluzioni di *clustering*, variando il numero di gruppi, al fine di valutarne la capacità di differenziare le condizioni osservate, la stabilità statistica delle partizioni e la leggibilità dei risultati. Si è selezionata la *soluzione a 4 cluster in quanto rappresenta il miglior compromesso tra articolazione delle situazioni di vulnerabilità e parsimonia descrittiva*, evitando una frammentazione eccessiva dei casi. I cluster individuati rappresentano differenti modalità di combinazione delle dimensioni analizzate e vengono descritti di seguito attraverso l'esame dei rispettivi profili. L'analisi dei valori medi consente di mettere in evidenza le differenze tra i gruppi in termini di condizioni socioeconomiche, mentre le informazioni sociodemografiche permettono di contestualizzare tali differenze all'interno delle caratteristiche complessive del campione. In questo quadro, elementi comuni come l'età relativamente giovane, i livelli di istruzione mediamente contenuti, la varietà delle provenienze nazionali, condizioni giuridiche spesso non orientate all'inserimento lavorativo e una diffusa esposizione alla disoccupazione si articolano in modo diverso nei singoli cluster, dando luogo a profili distinti di vulnerabilità e di potenziale intervento.

Il *cluster 1*, che rappresenta il 23,2% del campione, si caratterizza per condizioni di *vulnerabilità elevata e trasversale*, con punteggi sistematicamente inferiori alla media in quasi tutte le dimensioni analizzate. Le condizioni risultano particolarmente critiche sul piano lavorativo (1,5), economico (1,5) e abitativo (2,1), così come nell'integrazione nel contesto sociale (1,9). Anche la padronanza linguistica (1,9) e le competenze professionali (2,3) sono su livelli bassi e sono, per di più, abbinate a reti di sostegno familiari (1,8) e informali (1,9) molto deboli. Le difficoltà di mobilità sono rilevanti (2,5), mentre il funzionamento fisico e cognitivo appare discreto (4,2), pur restando sotto la media complessiva. Dal punto di vista sociodemografico, il cluster è composto prevalentemente da giovani (67,3% sotto i 35 anni), con una prevalenza maschile (66,3%). Il livello di istruzione è molto basso: il 37,0% non possiede alcun titolo e solo il 6,5% ha un'istruzione terziaria. La condizione occupazionale è fortemente penalizzata, con il 65,7% di disoccupati. I titoli di soggiorno sono soprattutto legati a motivi familiari o di cura (50,0%), mentre risultano meno frequenti quelli per lavoro (14,1%) e la protezione internazionale (15,2%). L'anzianità di presenza è polarizzata tra arrivi recenti e permanenze molto lunghe (26,6% oltre i 15 anni). Le nazionalità sono fortemente concentrate, in particolare Bangladesh (29,4%) e Pakistan (13,0%).

Tab. 2 – Profilo dei cluster, per livello di vulnerabilità (punteggi medi)

	<i>Clu 1</i>	<i>Clu 2</i>	<i>Clu 3</i>	<i>Clu 4</i>	<i>Totale</i>
Condizione lavorativa	1,5	3,7	3,1	1,5	2,5
Competenze linguistiche	1,9	4,4	3,5	1,9	3,0
Competenze professionali	2,3	4,1	3,6	2,1	3,1
Ostacoli al lavoro	1,6	4,0	3,2	3,3	3,0
Rete familiare	1,8	4,5	2,2	1,8	2,5
Reti informali	1,9	4,1	2,7	2,3	2,7
Condizione abitativa	2,1	4,9	3,3	3,7	3,5
Mobilità	2,5	4,7	4,1	4,3	3,9
Condizione economica	1,5	3,8	2,8	1,9	2,5
Funzionamento fisico-cognitivo	4,2	5,6	5,3	5,4	5,1
Integrazione sociale	1,9	4,6	3,1	2,4	3,0
% sul totale (N=400)	23,2%	22,05%	33,18%	21,59%	100,0%

Fonte: INLAV Lombardia

Il *cluster 2*, che incide per il 22,1% del totale, presenta punteggi superiori alla media in tutte le dimensioni considerate, configurandosi come il gruppo con la *minore vulnerabilità*. Le condizioni lavorative (3,7), le competenze linguistiche (4,4) e professionali (4,1) risultano relativamente solide, così come le reti familiari (4,5) e informali (4,1). Anche la condizione abitativa (4,9), la mobilità (4,7) e la condizione economica (3,8) mostrano punteggi favorevoli. Il funzionamento fisico e cognitivo (5,6) e l'integrazione sociale

(4,6) si collocano su valori piuttosto elevati. Il quadro complessivo è dunque quello di una vulnerabilità limitata e circoscritta. Il profilo sociodemografico è coerente con questi livelli di vulnerabilità contenuta. La struttura per età è simile a quella media del campione, ma si distingue per una maggiore presenza femminile (48,9%). Il livello di istruzione è il più elevato: il 50,0% possiede almeno un titolo di scuola secondaria superiore o terziaria, e il 21,7% ha un'istruzione terziaria. La condizione occupazionale è relativamente migliore, con il 33,0% di occupati regolari. I titoli di soggiorno appaiono più stabili, con una quota significativa di permessi per lavoro (20,7%) e una presenza rilevante di protezione internazionale (17,4%). L'anzianità di presenza è la più elevata (media 10 anni). Le nazionalità risultano più distribuite e meno concentrate.

Il *cluster* 3, che costituisce un terzo del campione (33,2%), presenta punteggi che si collocano nell'intorno della media e rimanda a *vulnerabilità intermedia, concentrata su specifiche dimensioni, quali quelle relazionali*. Le condizioni lavorative (3,1), le competenze linguistiche (3,5) e professionali (3,6) risultano moderatamente adeguate, così come discrete o buone risultano le possibilità di mobilità (4,1) e il funzionamento fisico e cognitivo (5,3). Emergono, tuttavia, criticità nelle reti familiari (2,2) e, in misura minore, nelle reti informali (2,7), oltre a una condizione economica fragile (2,8). L'integrazione sociale (3,1) si colloca anch'essa su livelli intermedi. Il cluster 3 è composto prevalentemente da giovani uomini (69,6%), con una marcata concentrazione nella fascia 18-24 anni (41,3%), cui si affianca una quota rilevante di persone tra 25 e 34 anni (29,7%). Oltre la metà degli individui ha conseguito un titolo di scuola secondaria, sia inferiore (25,2%) sia superiore (25,2%), mentre l'incidenza dell'istruzione terziaria è contenuta (8,9%). La condizione occupazionale rimane critica, con una prevalenza di disoccupati pari al 59,6%, a fronte di una quota di occupati regolari pari al 24,0%. Dal punto di vista giuridico, il cluster si caratterizza per una quota elevata di titolari di permesso di soggiorno per protezione internazionale (29,6%), superiore alla media complessiva, affiancata da permessi per motivi familiari o di cura. L'anzianità di presenza in Italia si colloca su livelli intermedi (media 6,7 anni, mediana 3 anni), suggerendo percorsi migratori né recentissimi né pienamente stabilizzati. Le nazionalità risultano relativamente diversificate, con una presenza significativa di persone di nazionalità pakistana (15,6%) e di diversi Paesi dell'Africa subsahariana, in particolare Burkina Faso (10,4%) e Nigeria (8,9%).

Il *cluster* 4, la cui incidenza è pari al 21,6% del totale, si caratterizza per una *elevata vulnerabilità*, principalmente *sugli aspetti socioeconomici*. La condizione lavorativa (1,5), la condizione economica (1,9), la padronanza linguistica (1,9) e le reti familiari (1,8) risultano nettamente sotto la media.

Al contrario, la condizione abitativa (3,7), la mobilità (4,3) e, soprattutto, il funzionamento fisico e cognitivo (5,4) mostrano livelli relativamente buoni. L'integrazione sociale risulta invece limitata (2,4). Il cluster è il più giovane e più marcatamente maschile (81,5% uomini; 75,3% sotto i 35 anni). Il livello di istruzione è molto basso: il 45,7% non possiede alcun titolo di studio. La condizione occupazionale è la più critica, con l'80,0% di disoccupati. È elevata la quota di titolari di protezione internazionale (38,0%), associata a una breve permanenza in Italia (media 3,1 anni). Le nazionalità prevalenti sono poche: Bangladesh (25,0%), Pakistan (16,3%) e Mali (12,0%).

3. Dai servizi ai percorsi di protezione e assistenza

La complessità e la multidimensionalità delle situazioni intercettate dal progetto INLAV Lombardia hanno richiesto la definizione di un impianto di servizi o misure di politica articolate, in grado di rispondere sia alle esigenze di tutela e messa in sicurezza sia alla costruzione di condizioni di inclusione sociale ed economica. In questo quadro, l'efficacia dei progetti individuali e dei percorsi di accompagnamento è stata dunque affidata alla possibilità e capacità di integrare strumenti di protezione, accompagnamento ed *empowerment*, in una cornice di collaborazione organica tra servizi e livelli istituzionali (*cfr.* Cap. 8).

Ai fini analitici, i servizi avviati possono essere ricondotti a cinque ambiti funzionali, definiti secondo il bisogno a cui ciascuna di esse risponde e alla finalità prevalente perseguita. Il primo ambito riguarda la *protezione e la tutela dei diritti* e comprende i servizi finalizzati a garantire sicurezza e accesso effettivo ai diritti. Vi rientrano, in particolare, il supporto (per le donne) all'accesso ai Centri antiviolenza, l'assistenza legale e giuridica, il sostegno all'esercizio dei diritti fondamentali – come l'abitazione o il recupero crediti – nonché i servizi di tutela e protezione di natura giuridica. Il secondo ambito è quello dell'*accesso ai servizi e della presa in carico sociosanitaria integrata*, che include le attività di informazione e orientamento ai servizi territoriali, il supporto nell'accesso ai servizi di prima assistenza sociale e sanitaria e il coinvolgimento dei servizi specialistici della rete locale. Un terzo ambito riguarda la *mediazione, l'orientamento e lo sviluppo delle competenze di base*. In questa area si collocano la mediazione linguistico-culturale, l'alfabetizzazione linguistica, l'orientamento sui diritti connessi alla condizione lavorativa e il supporto nella gestione delle pratiche amministrative e burocratiche. Il quarto ambito è quello dell'*inclusione lavorativa e dello sviluppo dell'occupabilità*, che comprende l'orientamento al lavoro e alla formazione, il sostegno alla certificazione delle competenze, l'accesso a per-

corsi formativi e di tirocinio, il supporto alla ricerca attiva di lavoro, il tutoraggio per l'avvio di attività autonome e le misure di conciliazione tra famiglia e lavoro. Infine, il quinto ambito riguarda le *condizioni materiali di vita* e include i servizi di sostegno all'accesso all'abitazione, le misure di integrazione al reddito, il supporto alla mobilità e, più in generale, i servizi connessi alla dimensione abitativa.

I dati restituiscono una marcata *differenziazione tra i cluster nell'accesso alle diverse categorie di misure* (Tabella 3). Per facilitare la lettura dei risultati, il commento adotta un ordinamento gerarchico dei cluster, in funzione dei diversi livelli e configurazioni della vulnerabilità precedentemente individuati. Il cluster 1 (*vulnerabilità elevata e trasversale*) si caratterizza per un accesso intenso alle misure, in particolare a quelle di maggiore protezione e sostegno. In questo cluster risultano molto elevate la presa in carico sociosanitaria (87,3%) e i servizi intesi a potenziare le competenze di base (92,2%). Rispetto agli altri cluster, il cluster 1 presenta, inoltre, la quota più alta di beneficiari delle misure per rafforzare le condizioni materiali di vita (31,4%). Anche la protezione e la tutela dei diritti assumono un peso rilevante (50,0%), collocando questo gruppo come il principale destinatario di azioni di natura compensativa e riparativa. Il cluster 4 (*elevata vulnerabilità socio-economica*) mostra un profilo di accesso più selettivo, concentrato prevalentemente sulle misure funzionali all'attivazione sul mercato del lavoro. L'accesso alle competenze di base è molto elevato (93,7%), così come quello allo sviluppo dell'occupabilità (75,8%), mentre risultano più contenuti gli interventi sulle condizioni materiali di vita (11,6%). La protezione e tutela dei diritti coinvolge una quota non trascurabile di beneficiari (39,0%), peraltro superiore a quella dei cluster a media vulnerabilità. Il cluster 3 (*vulnerabilità intermedia, specie relazionale*) si distingue per un accesso trasversale ma non intensivo alle diverse tipologie di misure. La presa in carico sociosanitaria riguarda circa due terzi dei beneficiari (66,4%), mentre l'accesso alle competenze di base è molto elevato (92,5%) e quello allo sviluppo dell'occupabilità consistente (82,2%). Al contrario, le misure di protezione e tutela dei diritti (28,1%) e quelle sulle condizioni materiali di vita (14,4%) risultano meno frequenti. L'esposizione di questo gruppo di persone è dunque affrontata prevalentemente attraverso azioni di rafforzamento delle capacità individuali, piuttosto che mediante misure di tutela o di sostegno materiale. Infine, il cluster 2 (*minore vulnerabilità*) presenta un profilo di accesso e presa in carico prevalentemente orientato alle misure di attivazione, con la quota più elevata di beneficiari dei servizi in favore dell'occupabilità (87,6%). Anche i servizi di sviluppo delle competenze di base risultano ampiamente diffusi (77,3%), seppure a livelli inferiori rispetto agli altri cluster. Al contrario, questo cluster registra i livelli più bassi di accesso sia alla protezione e tutela

dei diritti (18,6%) sia alle misure di sostegno alle condizioni materiali di vita (14,4%), così come una presa in carico sociosanitaria più limitata (48,5%).

Tab. 3 – Cluster di beneficiari, per tipologie di servizi attivati (%)*

	<i>Clu 1</i>	<i>Clu 2</i>	<i>Clu 3</i>	<i>Clu 4</i>	<i>Totale</i>
Protezione e tutela dei diritti	50,0	18,6	28,1	39,0	33,4
Presa in carico sociosanitaria	87,3	48,5	66,4	55,8	65,0
Competenze di base	92,2	77,3	92,5	93,7	89,3
Sviluppo dell'occupabilità	78,4	87,6	82,2	75,8	81,1
Condizioni materiali di vita	31,4	14,4	14,4	11,6	17,7

** Per ciascun cluster, le percentuali rappresentano la quota di beneficiari per i quali è stato attivato almeno un servizio riconducibile a ciascun ambito funzionale.*

Fonte: INLAV Lombardia.

Considerando il totale del campione, la durata prevista dei progetti di assistenza risulta prevalentemente concentrata su *percorsi di durata medio-breve*. In particolare, la tipologia più frequente è rappresentata dai progetti con durata compresa tra i 6 e i 12 mesi, che interessano il 45,7% dei beneficiari. A questi si affiancano percorsi di durata inferiore ai 6 mesi, pari al 36,4% del totale. Più contenuta è la quota di casi con durata non definibile (13,4%), mentre i percorsi con durata superiore ai 12 mesi risultano residuali (4,6%). L'analisi per cluster evidenzia, tuttavia, differenze significative, che riflettono profili di vulnerabilità e bisogni differenziati. Il cluster 1 presenta una distribuzione articolata: la quota più consistente riguarda i progetti tra i 6 e i 12 mesi (34,3%), seguita dai casi a durata non definibile (31,4%) e dai percorsi inferiori ai 6 mesi (22,6%). I progetti con durata superiore ai 12 mesi rappresentano l'11,8%. Questo profilo segnala una maggiore incertezza nella definizione temporale degli interventi, coerente con le situazioni di vulnerabilità più complesse prima discusse. Il cluster 4 si distingue per la più alta concentrazione di progetti di durata medio-lunga entro l'anno, con il 64,2% dei beneficiari inserito in percorsi tra i 6 e i 12 mesi. Seguono i progetti inferiori ai 6 mesi (17,9%) e quelli a durata non definibile (13,7%), mentre i percorsi oltre i 12 mesi incidono per il 4,2%. Il cluster 3 mostra una netta prevalenza di progetti di durata prevista tra i 6 e i 12 mesi (50,7%), affiancati da una quota significativa di progetti di protezione e assistenza inferiori ai 6 mesi (41,1%). Le durate non definibili (5,5%) e quelle superiori ai 12 mesi (2,7%) risultano marginali. Il cluster 2 si caratterizza, infine, per una forte concentrazione di progetti di breve durata: il 61,9% dei beneficiari è inserito in percorsi inferiori ai 6 mesi. I progetti di durata tra i 6 e i 12 mesi rappresentano il 32,0%, mentre risultano molto contenute le quote di casi non definibili (6,2%) e superiori ai 12 mesi (assenti).

4. Esiti osservabili e traiettorie di cambiamento

Nel complesso, i dati mostrano che, come da attesa, nei cluster caratterizzati da livelli più elevati di vulnerabilità, cresce l'incertezza sulla durata dei percorsi di presa in carico, mentre nei cluster con una minore esposizione, in chiave comparata, prevalgono progetti di durata breve o medio-breve, maggiormente coerenti con l'orizzonte temporale del progetto INLAV Lombardia. In questo contesto, il monitoraggio e, ancor più, la valutazione dei cambiamenti intervenuti nelle condizioni socioeconomiche dei beneficiari presentano rilevanti complessità metodologiche. Le marcate differenze nelle condizioni iniziali, la natura multidimensionale delle fragilità intercettate e l'eterogeneità nella durata e nella tipologia dei percorsi di protezione e assistenza rendono infatti difficile sia osservare cambiamenti di rilievo, sia attribuire in modo univoco gli eventuali esiti rilevati ai servizi offerti. A tali elementi si aggiunge un vincolo strutturale di natura temporale. Per esigenze legate ai tempi di redazione e pubblicazione del presente volume, la raccolta dei dati sui progetti di presa in carico è stata interrotta al 15 dicembre 2025, dunque prima della conclusione formale del progetto INLAV Lombardia, prevista per il 31 marzo 2026. Ne deriva una condizione di censura temporale dell'osservazione, per cui, in numerosi casi, le informazioni disponibili sugli esiti si collocano in una fase ancora intermedia dei percorsi di presa in carico. In proposito, va ricordato che nel 58,5% dei casi la rilevazione si riferisce alla condizione osservata al 15 dicembre 2025 e che, per una quota pari all'11,1% delle persone (49 su 440), il progetto di assistenza si è concluso anticipatamente per motivazioni eterogenee, tra cui il trasferimento del beneficiario in un altro contesto territoriale. Anche tali situazioni contribuiscono a ridurre il numero di casi per i quali è possibile disporre di informazioni complete sugli esiti dei percorsi di presa in carico. Fatte salve tali premesse, la breve analisi proposta di seguito si configura come una lettura descrittiva e prudente dei *casi che hanno registrato almeno un miglioramento, misurato lungo la scala a sei punti, in almeno una delle dimensioni o ambiti di vita in questione*.

I dati indicano che *poco più di un terzo dei beneficiari ha registrato almeno un miglioramento in una o più delle dimensioni osservate*. In particolare, il 36,1% dei casi (158 su 438, al netto di due casi mancanti) presenta un avanzamento lungo la scala a sei punti in almeno un ambito di vita nel periodo di osservazione. In termini comparativi, *le aree in cui il miglioramento risulta più frequente sono innanzitutto quelle legate alle condizioni abitative*, che rappresentano l'ambito con la quota più elevata di beneficiari che evidenziano un avanzamento (11,9%). Seguono l'area della *salute* (11,0%), quella relativa agli ostacoli all'*inserimento lavorativo* (10,7%) e la *mobilità*

(10,1%). Si tratta di dimensioni che, rispetto ad altre, possono essere più direttamente influenzate da servizi di accompagnamento, supporto e mediazione, anche in un arco temporale relativamente contenuto. Quote di miglioramento leggermente inferiori, ma comunque non trascurabili, si osservano nelle relazioni familiari (8,2%), nell'integrazione sociale (8,5%) e nella condizione lavorativa in senso stretto (8,9%). Questi ambiti sembrano richiedere processi di cambiamento più gradualisti, che possono manifestarsi solo parzialmente nelle fasi iniziali o intermedie dei percorsi di presa in carico. Più contenuta risulta, invece, la frequenza di miglioramenti nelle dimensioni delle competenze professionali (6,6%), delle condizioni economiche (6,2%), della conoscenza della lingua (5,5%) e delle reti informali (5,5%). Tali ambiti appaiono maggiormente dipendenti da percorsi strutturati e di medio-lungo periodo, per i quali il limitato orizzonte temporale di osservazione e l'elevata quota di progetti ancora in corso riducono la possibilità di cogliere esiti consolidati. Nel complesso, i dati suggeriscono che i miglioramenti osservati si concentrano prevalentemente in ambiti funzionali e di contesto, mentre risultano meno frequenti nelle dimensioni che richiedono investimenti prolungati e traiettorie di inclusione più complesse.

Tab. 4 – Quota di beneficiari che ha registrato un miglioramento nelle condizioni socioeconomiche, per cluster e per dimensione (% sul totale)

	<i>Clu 1</i>	<i>Clu 2</i>	<i>Clu 3</i>	<i>Clu 4</i>	<i>Totale</i>
Condizione lavorativa	9,9	14,4	10,3	-	8,9
Competenze linguistiche	8,9	5,2	6,2	1,1	5,5
Competenze professionali	6,9	13,4	5,5	1,1	6,6
Ostacoli al lavoro	6,9	16,5	11,0	8,5	10,7
Rete familiare	7,9	13,4	8,2	3,2	8,2
Reti informali	4,0	7,2	4,8	6,4	5,5
Condizione abitativa	13,9	10,3	12,3	10,6	11,9
Mobilità	8,9	13,4	9,6	8,5	10,1
Condizione economica	4,0	17,5	3,4	1,1	6,2
Funzionamento fisico-cognitivo	11,9	10,3	11,0	10,6	11,0
Integrazione sociale	5,9	16,5	8,2	3,2	8,5
In almeno una dimensione	43,6	39,2	33,6	28,7	36,1

Fonte: INLAV Lombardia.

Da ultimo, l'analisi descrittiva mostra che i miglioramenti osservabili tendono a manifestarsi con maggiore frequenza nei profili meno esposti, mentre risultano più rari nei cluster caratterizzati da condizioni di maggiore complessità. Nel cluster 2, caratterizzato da una vulnerabilità più contenuta, la quota di beneficiari che presenta almeno un miglioramento risulta pari al 43,6%, rappresentando il valore più elevato tra i gruppi considerati. Tale quota si riduce nel cluster 3, con 33,6%, e nel cluster 4, pari al 28,7%, fino a raggiungere il valore minimo nel cluster 1, che raccoglie i profili di vulne-

rabilità massima e multidimensionale, dove la percentuale di beneficiari con almeno un miglioramento si attesta al 39,2%. Anche in questo caso, i risultati vanno interpretati come evidenze descrittive, coerenti con lo stadio di avanzamento dei percorsi di presa in carico e con i limiti metodologici già discussi, e non come indicazioni di efficacia differenziale dei servizi.

5. Conclusioni

L'analisi sviluppata in queste pagine restituisce un quadro articolato che consente, da un lato, di descrivere la pluralità dei profili di vulnerabilità intercettati dal progetto INLAV Lombardia e, dall'altro, di mettere in relazione la composizione dei beneficiari raggiunti con l'intensità delle fragilità, le tipologie di misure attivate e i risultati osservabili in termini di miglioramento delle condizioni socioeconomiche. In questa prospettiva, i cluster individuati in questo capitolo costituiscono una chiave di sintesi efficace, permettendo di ricondurre tali evidenze a profili-tipo distinti, definiti dall'intreccio tra caratteristiche sociodemografiche, configurazioni della vulnerabilità e modalità di presa in carico.

Il cluster 1, collocato al vertice della graduatoria di vulnerabilità, raccoglie profili caratterizzati da fragilità massime e multidimensionali. Si tratta, in prevalenza, di uomini adulti, spesso con bassi livelli di istruzione, una condizione occupazionale fortemente instabile o assente e reti di supporto familiari e informali limitate o frammentate. In questo gruppo è elevata la presenza di cittadini di Paesi terzi con condizioni giuridiche fragili, inclusa una quota significativa di beneficiari di protezione internazionale o di persone con percorsi amministrativi complessi. L'età mediamente più elevata e la maggiore esposizione a problemi di salute o di funzionamento contribuiscono a rendere le traiettorie di inclusione particolarmente difficili e lente. Coerentemente con tale profilo, i percorsi di presa in carico si sono concentrati soprattutto su misure di protezione, tutela dei diritti, presa in carico socio-sanitaria e sostegno alle condizioni materiali di vita. I miglioramenti osservabili risultano meno frequenti. Il cluster 4 è caratterizzato da una vulnerabilità prevalentemente concentrata sugli ambiti economico e lavorativo. Si compone in larga parte di uomini giovani, con bassa anzianità migratoria e livelli di istruzione medio-bassi; è relativamente più frequente la presenza di titolari di protezione internazionale, spesso inseriti in contesti abitativi temporanei o di accoglienza. Le fragilità risultano fortemente polarizzate sull'accesso al lavoro e le carenze reddituali, mentre altre dimensioni – quali la salute, la mobilità o il funzionamento fisico-cognitivo – appaiono meno compromesse. In questo cluster prevalgono misure di accompagnamento al lavo-

ro, sviluppo dell'occupabilità e rimozione degli ostacoli all'inserimento lavorativo, con risultati intermedi in termini di miglioramento delle condizioni socioeconomiche. Il cluster 3, collocato in una posizione intermedia della graduatoria di vulnerabilità, presenta un profilo sociodemografico composto principalmente da uomini giovani-adulti, con livelli di istruzione secondaria e una buona dotazione di competenze linguistiche e professionali di base. La presenza di beneficiari di protezione internazionale rimane significativa, ma si accompagna a una maggiore autonomia funzionale e a una migliore capacità di orientamento ai servizi. Le criticità si concentrano, soprattutto, sull'occupazione, sul reddito e sulle reti familiari, configurando una vulnerabilità circoscritta ma evidente. I percorsi di presa in carico risultano orientati al consolidamento delle competenze e alla stabilizzazione delle traiettorie lavorative, e la quota di beneficiari che registra almeno un miglioramento è più elevata rispetto ai cluster caratterizzati da vulnerabilità più profonde. Il cluster 2, infine, è caratterizzato da una vulnerabilità più contenuta e da profili sociodemografici relativamente più favorevoli: persone mediamente più giovani, con livelli di istruzione più elevati, maggiore stabilità abitativa e una migliore dotazione di risorse individuali e relazionali. In questo gruppo è più frequente una condizione giuridica stabile e una maggiore familiarità con il contesto territoriale. Le misure attivate si concentrano prevalentemente su servizi di attivazione, sviluppo delle competenze e inclusione lavorativa, e proprio in questo cluster si osserva la quota più elevata di beneficiari che registra almeno un miglioramento nelle condizioni socioeconomiche.

Dal punto di vista quantitativo, i cluster non risultano uniformemente rappresentati. I profili caratterizzati da vulnerabilità intermedia o selettiva costituiscono una quota rilevante delle persone identificate e prese in carico, segnalando una buona capacità del progetto INLAV Lombardia di intercettare situazioni di fragilità non estrema, spesso meno visibili ma potenzialmente più trattabili attraverso strumenti di accompagnamento e attivazione. Al contrario, i profili di vulnerabilità massima e multidimensionale, pur centrali nell'impianto valoriale e programmatico di INLAV Lombardia, rappresentano una quota numericamente più contenuta, a conferma della maggiore difficoltà di intercettare e sostenere stabilmente le situazioni più complesse e a più alto rischio di sfruttamento ed esclusione.

Questo squilibrio nella distribuzione dei cluster si riflette anche nei risultati osservabili e introduce una tensione rilevante per il *policy making*: *i profili che risultano più facilmente intercettabili e più "responsivi" agli interventi non coincidono necessariamente con quelli più vulnerabili*. Nei cluster a vulnerabilità più contenuta o selettiva, i servizi riescono più frequentemente a tradursi in miglioramenti misurabili entro l'orizzonte temporale del progetto; nei profili caratterizzati da fragilità profonde e cumulative, invece,

il valore dell'azione pubblica si colloca spesso su un piano di protezione, stabilizzazione e prevenzione del peggioramento, piuttosto che di miglioramento immediatamente osservabile. In questa chiave, i risultati non si limitano a confermare evidenze note, ma suggeriscono *implicazioni di policy* più articolate. In primo luogo, emerge la *necessità di differenziare gli obiettivi di policy*: per i profili a vulnerabilità intermedia, i servizi di attivazione e inclusione possono realisticamente mirare a esiti di miglioramento misurabili; per i profili a vulnerabilità multidimensionale, l'obiettivo deve essere ridefinito in termini di continuità della presa in carico, riduzione dell'esposizione allo sfruttamento e costruzione progressiva delle condizioni minime di stabilità. In secondo luogo, l'analisi segnala l'importanza di *disporre di strumenti valutativi capaci di riconoscere esiti "deboli" ma rilevanti*, che non si traducono immediatamente in miglioramenti lungo scale standardizzate, ma rappresentano passaggi cruciali nei percorsi di uscita dallo sfruttamento. Infine, l'esperienza di INLAV Lombardia suggerisce che il contrasto allo sfruttamento lavorativo richiede *politiche capaci di combinare selettività e universalismo*: da un lato, la capacità di intercettare un ampio spettro di situazioni di vulnerabilità; dall'altro, la possibilità di modulare intensità, durata e aspettative dei processi di presa in carico in funzione dei profili dei beneficiari. In questo senso, *il progetto offre indicazioni utili non tanto su "quali misure funzionano", quanto su per chi, in quali condizioni e con quali tempi gli interventi possono produrre esiti osservabili*, contribuendo a una lettura più realistica e meno semplificata dell'efficacia delle politiche di inclusione socioeconomica.

13. Costruire emersione e inclusione: percezioni, pratiche e valutazioni sull'implementazione del progetto INLAV Lombardia

di Anna Rio e Diego Coletto

1. Introduzione

Questo capitolo ha l'obiettivo di ricostruire, a partire dalle percezioni e dalle valutazioni di chi ha operato sul campo, come il progetto INLAV Lombardia sia stato interpretato, implementato e valutato nei territori lombardi. Al centro dell'analisi vi sono le voci di operatori¹ del mondo sociale e del lavoro che, a diverso titolo, intervengono nel contrasto al lavoro sommerso e allo sfruttamento lavorativo e/o nell'ambito dell'inclusione sociale e lavorativa. Analizzare il loro punto di vista significa valorizzare un patrimonio di pratiche e conoscenze maturato nell'esperienza diretta con le persone e nei contesti territoriali.

Il capitolo si fonda su due serie di interviste qualitative². La prima, realizzata nel maggio 2025, in una fase iniziale dell'implementazione operativa di INLAV Lombardia, ha coinvolto operatori del settore sociale e del settore lavoro. L'intervista ha esplorato le rappresentazioni del lavoro nero, del lavoro grigio e dello sfruttamento, le percezioni relative ai profili delle persone coinvolte, le vulnerabilità e le risorse rilevate, nonché il ruolo professionale assunto nel lavoro di intercettazione, accompagnamento e presa in carico.

La seconda serie di interviste, realizzata tra dicembre 2025 e gennaio 2026, si è collocata in una prospettiva valutativa (*cfr.* Cap. 11). Le interviste hanno approfondito in questa prospettiva le modalità di implementazione dei punti unici di accesso (PUA) INLAV Lombardia, il funzionamento delle équipe, le collaborazioni interistituzionali, i risultati raggiunti e le criticità

¹ Nel testo si utilizza il maschile sovraesteso per riferirsi a operatori e operatrici, coordinatori e coordinatrici, beneficiari e beneficiarie, lavoratori e lavoratrici esclusivamente per ragioni di semplicità e fluidità espositiva.

² Si desidera ringraziare Giulia Cuini e Giorgia Barazzoni per il prezioso contributo alla realizzazione delle interviste su cui si basa questo capitolo.

emerse, nonché gli apprendimenti maturati e le prospettive future. Per entrambe le serie di interviste è stata condotta un'analisi tematica, costruita a partire dalle principali dimensioni presenti nelle tracce di intervista e sviluppata in modo trasversale rispetto ai territori (Patton, 2015; Scheirer, 2012).

Il capitolo si articola in tre parti principali. La prima ricostruisce le rappresentazioni dei fenomeni e del lavoro sul campo, mettendo in luce le categorie interpretative e le pratiche operative degli operatori. La seconda presenta le riflessioni valutative sul lavoro di rete, sulla *governance* territoriale e sull'implementazione e sul funzionamento operativo dei PUA. La sezione conclusiva discute una sintesi dei risultati, delle criticità e delle piste di lavoro emerse.

2. Rappresentazioni dei fenomeni e del lavoro sul campo

La presente sezione propone l'analisi delle 17 interviste realizzate con operatori sociali e del lavoro che, a diverso titolo, operano a contatto con i fenomeni del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo. L'obiettivo è restituire le visioni di questi professionisti *front-line*, poiché ciò consente, da un lato, di mettere a sistema l'expertise maturata sul campo nel contesto lombardo; dall'altro lato, di comprendere le rappresentazioni, le percezioni e le convinzioni che orientano concretamente il lavoro di contrasto allo sfruttamento e di protezione e sostegno all'inclusione socio-lavorativa.

Nei paragrafi che seguono saranno quindi analizzate le rappresentazioni relative ai fenomeni richiamati e al lavoro svolto nei servizi di appartenenza.

2.1. Lavoro nero, lavoro grigio, forme di sfruttamento

Il lavoro nero viene rappresentato principalmente come assenza di regolamentazione contrattuale e di tutele connesse al rapporto di lavoro. Al centro della definizione vi è l'idea di un'attività lavorativa priva di contratto, non registrata e sottratta ai meccanismi ordinari di controllo e protezione, come emerge dagli stralci seguenti.

Lavoro nero sicuramente è un lavoro non contrattualizzato [...], quindi una persona che lavora in nero è una persona senza un contratto e quindi di conseguenza con poche tutele dal punto di vista lavorativo, quindi non c'è un controllo né una tutela dal punto di vista degli orari di lavoro, delle ferie, della malattia. Questo è il lavoro nero, quello che io intendo per lavoro nero.

Lavoro nero mi fa venire in mente una dimensione che non è regolamentata da contratto di lavoro, da registrazione, da denuncia, nel senso denuncia dei movimenti, delle transazioni di denaro che vi sono collegate.

Accanto a questo tipo di definizioni, alcune interviste mettono in luce il tema della normalizzazione sociale. In diversi contesti il lavoro nero o il lavoro sommerso è descritto come un fenomeno “socialmente accettato” o una “pratica normale”, che non riguarda esclusivamente persone con background migratorio, ma una platea più ampia, composta ad esempio da giovani italiani collocati su traiettorie di vita precarie o intermittenti.

Il lavoro sommerso appare così come una “nozione cappello”, entro cui rientrano profili e dinamiche differenti, rapporti di potere più o meno squilibrati, condizioni lavorative e salariali che possono essere anche molto differenziate fra loro (Chen e Carré, 2020; Coletto, 2019). Alcuni intervistati lo descrivono infatti come un “accordo tra le parti”, in cui il lavoratore non è necessariamente sottomesso o sottoposto a forme di violenza o di impedimento della propria libertà, ma partecipa consapevolmente a un’intesa informale:

Il lavoro sommerso [...] è un accordo tra un individuo con i datori di lavoro in cui tutte le due parti sono d’accordo, cioè proprio è una volontà, è proprio una scelta della persona in cui la persona sceglie di non avere un contratto, di accettare le condizioni della paga e tutto quanto.

Viene inoltre sottolineato come l’invisibilità prodotta dall’assenza di un contratto – il diventare “invisibili” agli attori istituzionali e agli organismi di controllo – comporti una sottrazione alle tutele, ma possa al tempo stesso essere utilizzata in modo strumentale da lavoratori e lavoratrici, ad esempio per mantenere benefici economici o legati ai percorsi di accoglienza:

Penso per esempio ai casi in cui magari una persona, non so, ha un reddito, ma poi risulta non avercelo, quindi potrebbe avere dei vantaggi da questo, ma poi anche tutti gli svantaggi connessi alla tutela dei diritti, le rivendicazioni.

Molti operatori sottolineano come il nodo centrale del problema, nei territori in cui operano, non sia tanto il lavoro nero in senso stretto, quanto piuttosto il lavoro grigio, “quindi tutto quello che sta un po’ in mezzo alle situazioni di grave sfruttamento lavorativo, sfruttamento lavorativo e lavoro regolare”. Il lavoro grigio viene descritto come quell’insieme di rapporti formalmente contrattualizzati ma sostanzialmente distorti, in cui il contratto esiste, ma non corrisponde alle condizioni effettive di impiego:

Ti faccio un contratto di 25 ore settimanali con cui ti puoi rinnovare il permesso

di soggiorno, però poi te ne faccio lavorare 40, gli straordinari non li pago, insomma tutta una serie di questioni di questo tipo.

In questa prospettiva, il contratto diventa uno strumento di copertura: garantisce una base documentale sufficiente, ad esempio per il rinnovo del permesso di soggiorno, ma non tutela realmente il lavoratore. La necessità di disporre di un contratto regolare per mantenere la propria posizione amministrativa spinge molte persone a entrare, e a rimanere, in canali formalmente regolari, ma sostanzialmente irregolari nelle condizioni applicate. Anche per questa ragione, secondo molti intervistati, il lavoro grigio nelle sue diverse forme rappresenta oggi una sorta di “nuova normalità” in diversi settori (Piro *et al.*, 2023). A differenza del lavoro nero “puro”, esso offre una copertura di facciata, rendendo meno visibili le condizioni di sfruttamento e più difficile l’emersione delle irregolarità:

Mi viene in mente un pullman che passava dal nostro centro accoglienza e che tirava su [...] gente che andava a raccogliere l’uva [...] e che scaricava la sera questa fiumana di gente che sapeva di uva, con questa maglietta bianca dell’azienda.

In particolare, dalle testimonianze emerge come il lavoro grigio costituisca spesso la base contrattuale su cui si innestano forme più marcate di sfruttamento e pratiche di caporalato.

Per quanto riguarda lo sfruttamento lavorativo, dalle interviste emerge come l’elemento distintivo rispetto al lavoro sommerso non risieda tanto nell’irregolarità formale del rapporto, quanto nell’asimmetria di potere che lo struttura (Skrivankova, 2010). Ciò che caratterizza lo sfruttamento è l’abuso di posizione, la ricattabilità e la compressione dell’agency della persona coinvolta:

Nello sfruttamento lavorativo, secondo me, questo elemento di agency, di consapevolezza, è un po’ più condizionato, appunto, dalle condizioni di partenza della persona. Tenzialmente mi immagino una situazione di sfruttamento in cui ci sono perlomeno due soggetti, uno che sfrutta e quindi si sta approfittando di una situazione e l’altro che è sfruttato e quindi vive in una situazione che lo rende in qualche modo ricattabile.

Lo sfruttamento viene quindi rappresentato come una relazione fortemente squilibrata, in cui la vulnerabilità della persona – economica, giuridica o sociale – diventa il presupposto su cui si fonda il potere del datore di lavoro o dell’intermediario. Nel caso del caporalato, tale dinamica assume una forma organizzata e strutturata. Al centro del fenomeno viene collocata la figura dell’intermediario, il caporale, che controlla il reclutamento, il trasporto e la gestione dei lavoratori:

La persona che fa da tramite tra il datore di lavoro e il lavoratore. Di solito è lo stesso caporale che va a reclutare le persone in accordo sicuramente con i datori di lavoro e portarle a lavorare. Di solito quella persona gestisce anche la parte della busta paga, [...] in alcuni casi anche, da mangiare, quindi si occupa proprio della persona, per mantenere la persona, cioè non dare la possibilità alla persona di avere contatti con i servizi, tenendo tutto sotto controllo.

Diverse interviste evidenziano inoltre come il caporalato si sovrapponga frequentemente a situazioni di grave sfruttamento, in cui il controllo non si limita alla dimensione lavorativa, ma si estende all'intera vita della persona (Piro, 2021):

C'è anche una situazione di sottomissione fisica e morale, diciamo, del lavoratore e appunto in forme che vanno dalla schiavitù alla semischiavitù e quindi una forma di controllo molto forte sul lavoro.

Le persone che si trovano in questa situazione sono sfruttate, sono in una condizione di costrizione, di coercizione non solo a livello lavorativo ma a livello globale rispetto alla loro vita, perché vengono controllati, cioè controllano tutte le sfere della loro vita.

Il grave sfruttamento rappresenta dunque l'estremo di questo continuum: una condizione segnata da coercizione fisica e morale, controllo pervasivo, talvolta sequestro dei documenti e condizioni abitative degradanti imposte o mediate dal datore di lavoro. In questa configurazione, la dimensione lavorativa si intreccia con una restrizione più ampia della libertà personale (Strauss, 2012).

Per quanto riguarda le cause e le origini dei fenomeni del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo, gli intervistati individuano le loro radici in un intreccio di vulnerabilità generate dalla condizione migratoria e da fattori strutturali.

La maggior parte degli operatori richiama in primo luogo la fragilità e la precarietà documentale come elemento di partenza; come molti hanno ripetuto, "si parte sempre da una fragilità documentale". In particolare, l'assenza di documenti validi o la temporaneità del permesso di soggiorno rendono le persone estremamente ricattabili, vincolate a situazioni di precarietà e incertezza lavorativa, ma non solo:

[...] la rete di sfruttamento mi propone un'alternativa per poter lavorare senza il documento e diventa anche in qualche modo quindi la vulnerabilità sul documento.

Sicuramente avere un permesso di soggiorno da rinnovare rende la persona più vulnerabile e più facilmente sfruttabile.

Nel primo caso, l'assenza di un titolo di soggiorno valido rende il lavoro sommerso l'unica fonte di reddito praticabile. Le molteplici procedure burocratiche e i tempi di attesa per la regolarizzazione spingono molte persone verso circuiti informali come strategia di sopravvivenza. Nel secondo caso, la necessità di esibire un contratto per il rinnovo del permesso conduce ad accettare condizioni di lavoro grigio e/o di sfruttamento, pur di mantenere una copertura formale.

Questo si intreccia con un ulteriore fattore ricorrente nelle interviste: l'urgenza economica, spesso connessa al debito migratorio. Molte delle persone incontrate dagli operatori arrivano in Italia con debiti elevati contratti con trafficanti o familiari. La pressione a ripagare rapidamente e a inviare rimesse alla famiglia riduce drasticamente il margine di scelta:

[...] hanno bisogno subito di iniziare a lavorare; quindi, non hanno il tempo di acquisire elementi, strumenti, la lingua, come spostarsi; quindi la prima vulnerabilità è proprio questo: ho un debito da pagare.

Dallo stralcio riportato emerge come da questa combinazione di precarietà documentale e urgenza economica derivino ulteriori fattori cumulativi di vulnerabilità. Tra questi, le barriere linguistiche e culturali occupano una posizione rilevante: la scarsa conoscenza dell'italiano e delle regole del mercato del lavoro del paese di destinazione rende i lavoratori più facilmente raggrigibili, nonché meno occupabili nel mercato del lavoro formale:

Si marcia sopra alla mancanza di linguaggio, di comprensione, perché non ci si capisce, per cui sfruttano questo lato.

In questo scenario, la rete dei connazionali viene descritta come una "lama a doppio taglio". Da un lato rappresenta spesso l'unico canale di orientamento e sostegno; dall'altro lato, può costituire il primo livello di reclutamento informale e di controllo:

[...] finché ti tengo in una condizione di irregolarità, di bisogno di me, mi fai comodo. Cioè, nel senso la libertà e l'indipendenza cozzano con la logica del circuito, perché poi più sei dipendente da me, più io ti posso chiedere dei soldi per farti credere che ti rendo indipendente, ma in realtà questo non avviene mai.

Accanto a questi elementi, le interviste richiamano due fattori di natura istituzionale e strutturale. Il primo riguarda l'assetto del sistema di accoglienza. La normativa che prevede la perdita del diritto all'accoglienza al superamento di determinate soglie di reddito può produrre effetti paradossali: il lavoro regolare rischia di tradursi nella perdita dell'unica soluzione abi-

tativa accessibile, in un mercato immobiliare caratterizzato da costi elevati e discriminazioni:

[...] l'altra spada di Damocle che hanno è che se invece avessero un lavoro regolare rischierebbero di perdere il diritto all'accoglienza nei CAS [...]. Quindi c'è questo, per come è organizzata oggi l'accoglienza, con tutte queste regole e regolamenti della prefettura, il rischio è quello.

Infine, alla base del fenomeno viene collocato un fattore strutturale legato al funzionamento del mercato del lavoro regolare. Secondo gli intervistati, le opportunità occupazionali regolari disponibili per persone con basse competenze linguistiche risultano spesso poco attrattive sul piano economico (Dines e Rigo, 2015). Il sistema formale non è quindi percepito come competitivo rispetto al guadagno immediato del lavoro sommerso, soprattutto quando propone inserimenti a bassa retribuzione:

Se al ragazzo che in nero riesce a tirarmi a casa 1.200 euro, gli propongo un tirocinio a 300-500; eh, non riuscirò mai a proporgli un'alternativa per quanto il tirocinio sia formativo.

Da questo quadro emergono, secondo gli intervistati, una pluralità di bisogni che le persone portano con sé: bisogni economici, lavorativi e abitativi, ma anche sociali, formativi e di orientamento (*cfr.* Capp. 12, 14). Accanto a tali fragilità, vengono tuttavia riconosciute anche risorse significative, in termini di motivazione personale, senso di responsabilità e capacità di adattamento.

Si tratta di un quadro composito e stratificato, che potrebbe essere ulteriormente approfondito considerando le differenze legate alla nazionalità e alla comunità di riferimento, al genere, al settore lavorativo o al tipo di percorso migratorio (Waite *et al.*, 2014). Non è però obiettivo di questa analisi entrare in tale livello di dettaglio. È invece rilevante interrogarsi su cosa questo scenario comporti sul piano del lavoro sul campo. A fronte della complessità, delle molteplici forme, della dinamicità e dei paradossi che attraversano questi fenomeni, come si collocano gli operatori dei servizi e come descrivono il proprio modo di intervenire?

2.2. Tutelare, includere, contrastare: il lavoro sul campo

Una delle dimensioni approfondite nelle interviste riguarda la percezione del proprio ruolo professionale. Dall'analisi emerge un insieme di funzioni che gli operatori attribuiscono al proprio lavoro con persone in condizioni di

sfruttamento o a rischio. Non si tratta di ruoli alternativi, ma di posture che si intrecciano e si combinano nella pratica quotidiana.

Una prima funzione è quella di facilitatore della fiducia. Molti operatori descrivono il proprio ruolo come educativo e relazionale, orientato alla costruzione di un legame di fiducia necessario per far emergere situazioni di sfruttamento e di lavoro sommerso. In questa prospettiva si colloca anche la dimensione proattiva del lavoro sul campo: attività come l'*outreach* sono considerate essenziali per raggiungere persone “che vivono in una bolla”:

Le nostre attività di *outreach* con questa fetta di persone hanno proprio un taglio più di educativa di strada, cioè di instaurare una relazione per poi arrivare a fare dei pezzi insieme di consapevolezza.

Il mio ruolo io lo vedo come un ruolo per l'emersione, diciamo, quindi l'emersione del lavoro nero, l'emersione di situazioni grigie anche e quindi è un lavoro di relazione, di fiducia e poi anche ovviamente informativo, di orientamento.

Gli stralci introducono una seconda funzione ricorrente, quella informativa e di costruzione di consapevolezza. L'operatore non si sostituisce alla persona nelle scelte, ma mette a disposizione informazioni sui diritti e sulle opportunità concrete, affinché l'uscita da situazioni di lavoro sommerso e di sfruttamento possa diventare una decisione consapevole:

Dal mio punto di vista, ecco, più che soluzioni, io fornisco informazioni e opportunità che poi le persone decidono se cogliere come opportunità e le informazioni come utilizzarle.

Ho imparato a farlo in maniera cauta inizialmente, perché la persona non si sa quanto abbia già consapevolezza e magari ho visto che se si parte un po' troppo spediti il rischio di perdere la connessione con la persona, per cui pian piano riuscire a dare le informazioni rispetto a quella che dovrebbe essere la situazione, diciamo, normale qui in Italia.

Gli operatori dell'area lavoro sottolineano in particolare l'importanza della ricostruzione delle esperienze lavorative pregresse e dell'orientamento ai canali formali di ricerca. Il proprio compito non è “dare un lavoro”, ma accompagnare nella comprensione degli strumenti disponibili:

Partire dal cv, ricostruire tutta la storia, anche proprio quello che hanno fatto nel loro paese di origine, partire poi appunto dai portali, iscrizione ai portali e come funzionano [...], cioè io quello che io cerco di spiegare che io purtroppo non ho, non sono un'agenzia per il lavoro, [...] cioè vi posso aiutare, ma io non ho le offerte di lavoro.

Accanto a queste dimensioni emerge la funzione di nodo relazionale o di “ponte”, usando le parole degli operatori. Essi si descrivono infatti come mediatori tra i bisogni delle persone e la rete dei servizi specialistici, con l’obiettivo di costruire progetti condivisi e non frammentati:

Cerchiamo di creare una rete intorno alla persona, siamo sempre collegati con i servizi e quindi facciamo sì che ci sia un progetto un po’ anche condiviso, che quindi non che ognuno vada per la sua strada, disperdendo poi magari anche energie.

Infine, collegata a questa funzione, si delinea un ruolo di accompagnamento, finalizzato a ridurre, ove possibile, le barriere di accesso ai servizi. Gli operatori hanno raccontato di agire come filtro tra sistemi istituzionali percepiti come distanti o complessi e persone con ridotte capacità di accesso, talvolta accompagnandole anche fisicamente:

[...] essere un filtro fra quella soglia alta e quella bassa capacità di arrivarci a quella soglia alta. E quindi, per esempio, col lavoro in strada si tratta di fare gli accompagnamenti la mattina insieme alle persone che normalmente hanno lavorato fino a tardi, che se ci andassero da sole non ci andrebbero perché sono stanche.

Dalle interviste emerge che l’efficacia di questo lavoro multifunzionale non dipende esclusivamente dalle competenze del singolo operatore, ma da un insieme di condizioni che possono agevolare o meno questo tipo di lavoro.

Tra i fattori abilitanti più ricorrenti viene indicata la multidisciplinarietà dell’équipe e la solidità della rete territoriale. La collaborazione tra figure con competenze differenti consente una lettura integrata dei bisogni e una presa in carico non frammentata. Allo stesso tempo, una rete attiva tra enti riduce il rischio che le persone si disperdano tra servizi non comunicanti, favorendo la continuità dei percorsi. Come si vedrà più avanti, la dimensione di coordinamento rappresenta una delle condizioni strutturali per l’effettiva operatività del progetto INLAV Lombardia. Un ulteriore elemento considerato decisivo è la flessibilità organizzativa (Noordegraaf, 2011). La possibilità di muoversi sul territorio, di incontrare le persone nei luoghi da loro frequentati e di non essere vincolati esclusivamente alla presenza in ufficio, rende praticabile un lavoro di prossimità, essenziale nei percorsi d’inclusione. Vengono inoltre citati tra i fattori abilitanti strumenti informativi e database condivisi, utili per la ricostruzione delle storie lavorative e per il monitoraggio dei percorsi individuali.

Sul versante degli ostacoli, le interviste hanno innanzitutto messo in luce la persistenza delle condizioni di vulnerabilità già descritte: l’assenza di alternative economiche immediate e competitive rispetto al lavoro sommerso, l’urgenza abitativa, la pressione e il controllo esercitati da reti informali. A

questi si aggiungono criticità legate al funzionamento della rete istituzionale, quali rigidità burocratiche, difficoltà di interlocuzione e tempi lunghi nelle risposte (anche in questo caso, si rimanda alla sezione successiva per un approfondimento). Infine, vengono segnalati limiti strutturali dei progetti che fanno parte del vissuto professionale degli operatori intervistati: la durata contenuta dei finanziamenti, che rende difficile garantire continuità, e criteri di eleggibilità rigidi – ad esempio, l’obbligo di residenza in una determinata area – che mal si conciliano con la mobilità delle persone intercettate.

In conclusione, l’analisi delle interviste restituisce una rappresentazione dei fenomeni del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo che evita semplificazioni e ne coglie complessità e sfumature, insieme a una percezione del ruolo dei servizi articolata e consapevole (Williams, 2022).

Il progetto INLAV Lombardia si è inserito dunque in un contesto professionale e organizzativo caratterizzato da esperienze consolidate nell’ambito dell’inclusione socio-lavorativa e del contrasto allo sfruttamento. È a partire da questo patrimonio di competenze, pratiche e reti che si collocano le riflessioni valutative della sperimentazione INLAV Lombardia presentate nella sezione successiva.

3. Valutazioni del progetto INLAV Lombardia: *governance* e operatività della sperimentazione nei territori

Questa sezione si fonda sull’analisi di 25 interviste realizzate con coordinatori e operatori coinvolti nella sperimentazione INLAV Lombardia attuata nei diversi territori lombardi. L’obiettivo è ricostruire e discutere i principali *pattern* valutativi che emergono dalle narrazioni raccolte, con riferimento a due dimensioni centrali del progetto: da un lato il lavoro di rete e la *governance* territoriale, dall’altro l’implementazione operativa dei punti unici di accesso e delle attività con i beneficiari.

Queste dimensioni permettono di cogliere la complessità del progetto sperimentale, che ha richiesto un investimento significativo sia sul piano organizzativo – nel coordinamento tra attori diversi – sia su quello relazionale, nella presa in carico e nell’accompagnamento delle persone.

Le evidenze vengono presentate in forma aggregata e senza riferimenti puntuali ai singoli territori. L’intento non è infatti formulare giudizi comparativi sulle singole esperienze, ma individuare elementi ricorrenti, criticità e fattori abilitanti, al fine di comprendere cosa abbia funzionato, in quali condizioni e con quali limiti.

3.1. Il lavoro di rete e la governance territoriale

Le interviste restituiscono una rappresentazione della rete come infrastruttura fondamentale del progetto, in linea con il concetto di *governance* collaborativa (Bezes, 2018; Ansell e Gash, 2008; Montero *et al.*, 2016). Per gli intervistati, affrontare un fenomeno complesso e multidimensionale come lo sfruttamento lavorativo implica necessariamente il superamento di un funzionamento “a canne d’organo”, in cui servizi e istituzioni operano in modo isolato e settoriale. In questa prospettiva, la rete non coincide semplicemente con l’elenco dei partner formalmente coinvolti, ma si configura come un dispositivo di *governance* articolato su due livelli interconnessi: un livello istituzionale, che riguarda il coinvolgimento ufficiale degli enti, la definizione di responsabilità, la formalizzazione di procedure e l’istituzione di tavoli e cabine di regia; un livello operativo, che attiene al lavoro quotidiano di relazione, contatto e coordinamento tra operatori, attraverso cui le collaborazioni formalmente definite si traducono in pratiche effettive.

L’interazione tra questi due livelli ha di fatto definito le condizioni concrete dell’implementazione del progetto nei territori, incidendo sulla capacità di intercettazione dei beneficiari e sulla traduzione in azioni effettive di intervento (Loyens, 2019).

3.1.1. La costruzione della rete INLAV Lombardia

In tutti i territori la sperimentazione è partita da un assetto formale di rete, costituito da un nucleo iniziale di enti coinvolti nella co-progettazione o negli affidamenti. Questo “core” ha rappresentato la base istituzionale del progetto. Nel corso dell’implementazione, tale configurazione si è progressivamente ampliata, attraverso l’attivazione di ulteriori nodi territoriali. Gli incontri di presentazione del progetto, organizzati in tutti i contesti, hanno svolto una funzione di legittimazione iniziale e di sensibilizzazione, contribuendo a chiarire finalità, strumenti e modalità di intervento. L’esito di queste attività di animazione della rete è stato però differenziato: in alcuni territori le collaborazioni si sono consolidate in forme strette e continuative, mentre in altri la conoscenza reciproca è rimasta prevalentemente formale.

L’analisi trasversale delle interviste suggerisce che l’ampiezza e l’efficacia della rete nel periodo di implementazione di progetto siano dipesi in larga misura dalla presenza di relazioni pregresse tra gli attori. La rete INLAV Lombardia si è costruita attraverso la (ri)attivazione di connessioni già esistenti tra enti pubblici e soggetti del privato sociale, piuttosto che mediante la costruzione di nuove alleanze. Nella maggior parte dei casi gli intervistati

descrivono tale rete non come un'entità nuova, ma come una cornice che ha messo a sistema o dato un nuovo obiettivo – quello legato al progetto – a relazioni territoriali preesistenti, come emerge dagli estratti seguenti:

Quindi quando noi abbiamo scritto il progetto l'avevamo già immaginato con il coinvolgimento della rete che poi adesso sta operando proprio perché era già una rete che collaborava, programmava con l'ente pubblico, che era appunto gli ambiti territoriali coinvolti per il progetto.

Questa rete di cui parliamo è una rete che non si è costruita con INLAV Lombardia, e quindi i punti che hanno avuto gli esiti migliori sono legati al fatto che c'era una relazione consolidata, se non nostra, di un partner o del comune; quindi beneficiavamo dentro questo contesto di una credibilità come enti, come soggetti, costruita in altre cose.

[...] è stato molto facilitato proprio perché già c'era un sostrato di collaborazione con i servizi presenti sul territorio e il mio ruolo è stato appunto un attimo di rafforzare questi collegamenti.

Nel complesso, quindi, dalle interviste emerge che ha inciso in modo significativo la “*legacy*” dei territori, intesa come patrimonio di relazioni, pratiche collaborative e fiducia preesistenti (Andreotti *et al.*, 2012). Nei contesti caratterizzati da una cultura consolidata di co-progettazione e collaborazione operativa, la rete ha mostrato una maggiore capacità di attivare sinergie concrete, soprattutto quando ha potuto operare su piani tangibili e attraverso canali di coordinamento snelli. Al contrario, laddove il coinvolgimento è stato percepito come prevalentemente formale, procedurale o calato dall'alto, l'attivazione è risultata più debole, con livelli di partecipazione e cooperazione operativa più limitati.

3.1.2. La mappatura dei diversi tipi di attori della rete progettuale

La Figura 1, nelle pagine a seguire, propone una rappresentazione degli attori coinvolti nella rete INLAV Lombardia, ricostruita a partire da informazioni e percezioni raccolte con coordinatori e operatori. Non si tratta della fotografia di un singolo territorio, ma di una mappatura trasversale che aggrega i tipi di attori effettivamente coinvolti nella sperimentazione. Tutti i soggetti riportati nella figura hanno partecipato, in misura variabile, ad almeno una delle esperienze territoriali analizzate.

La figura non restituisce dati quantitativi né misura con precisione l'intensità delle collaborazioni. Intende piuttosto offrire una rappresentazione

qualitativa dei pesi attribuiti ai diversi attori nel processo di implementazione, così come emergono dalle narrazioni raccolte. L’asse verticale esprime il grado di incidenza operativa: dalla marginalità alla maggiore decisività nel funzionamento concreto del progetto. L’asse orizzontale suggerisce invece il livello di rilevanza attribuito a ciascun soggetto, ossia quanto quell’attore sia ritenuto necessario per un progetto di questo tipo.

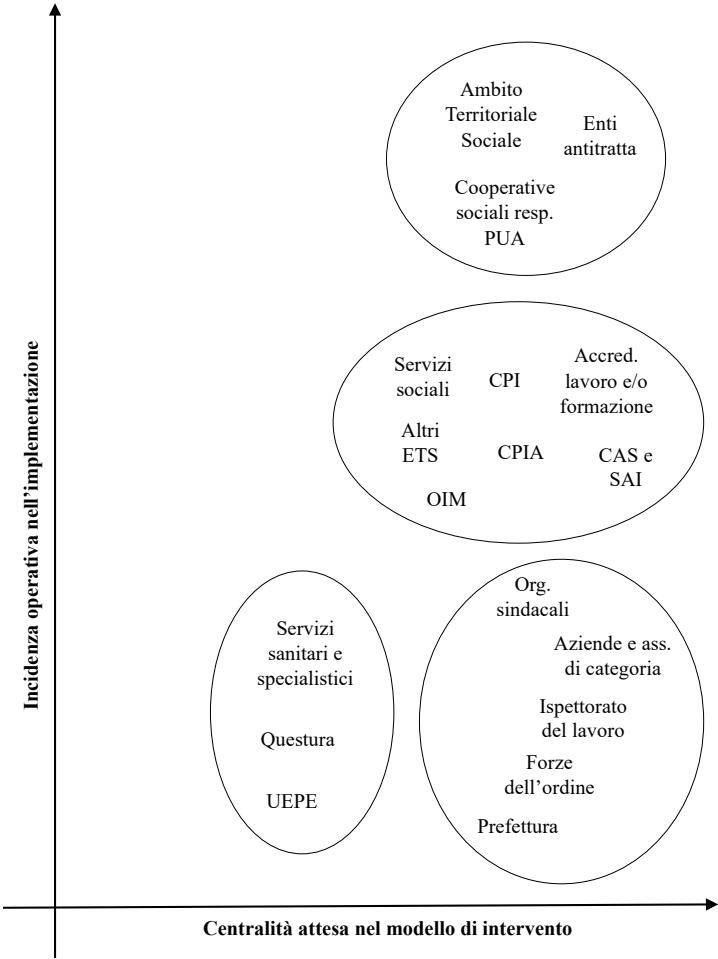


Fig. 1 – Mappatura degli attori della rete INLAV Lombardia

L’incrocio di queste due dimensioni consente di individuare quattro gruppi di attori con posizionamenti differenti e di avviare una riflessione sulle dinamiche che hanno caratterizzato la *governance* orizzontale del progetto.

Gruppo 1. Il primo gruppo (collocato in alto a destra nella figura) comprende i soggetti che, nella sperimentazione, hanno assunto un ruolo determinante. Si tratta di attori senza i quali il progetto non avrebbe potuto essere implementato. Rientrano in questo nucleo gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), gli enti antitratta e le cooperative formalmente coinvolte nel partenariato attraverso co-progettazione o affidamenti. Essi hanno rappresentato il cuore operativo del progetto sin dalla fase di avvio. La loro collocazione sul lato destro della figura segnala non solo l'elevata incidenza operativa, ma anche la loro imprescindibilità in una progettazione di questo tipo. Gli ATS hanno svolto una funzione cruciale di *governance* e coordinamento istituzionale della rete, garantendo legittimazione politica e raccordo tra i diversi attori. In alcuni contesti hanno inoltre contribuito direttamente all'operatività, attraverso il coinvolgimento di figure interne nell'erogazione degli interventi.

Gli enti antitratta sono stati descritti in diverse interviste come il "traino" del progetto. La loro esperienza consolidata nell'emersione da gravi forme di sfruttamento ha fornito un riferimento metodologico per gli altri partner, soprattutto nelle attività di intercettazione e nella costruzione della relazione di fiducia. La competenza specifica nell'identificazione delle vittime e dei segnali di sfruttamento, spesso non riconoscibili dai servizi ordinari, ha inoltre favorito processi di trasferimento di competenze verso altri soggetti della rete.

Infine, anche altri enti del terzo settore, specializzati nel supporto di persone con *background* migratorio, sono stati riconosciuti come determinanti per la conoscenza del territorio e dei fenomeni, nonché per la capacità di adottare modalità di intervento adeguate al target.

Gruppo 2. Il cerchio centrale raccoglie un insieme eterogeneo di soggetti ritenuti rilevanti per il progetto, ma il cui apporto operativo non è stato omogeneo. Si tratta di attori potenzialmente strategici, la cui incidenza concreta è dipesa dalle condizioni locali di collaborazione, dalle relazioni preesistenti e dalle modalità effettive di attivazione.

Fanno parte di questo insieme gli enti accreditati ai servizi per il lavoro e la formazione: si tratta di soggetti che, in diversi contesti, sono stati partner formali della rete INLAV Lombardia, assumendo responsabilità nella gestione del PUA e nell'erogazione dei servizi. Laddove il coinvolgimento è stato strutturato, la loro azione si è rivelata decisiva per tradurre gli obiettivi di inclusione socio-lavorativa in opportunità concrete, attraverso l'attivazione di percorsi di orientamento, inserimento lavorativo, tirocinio e formazione, sia di base sia specialistica:

[...] Riuscire a mettere giù tutte le premesse necessarie per dare un accesso al mondo del lavoro ai beneficiari del progetto: [...] la parte di avere un curriculum ben

fatto, la parte della registrazione su alcune piattaforme, la parte di orientamento a come si cerca lavoro sul territorio, ai metodi efficaci, come si gestisce un colloquio.

[...]. Avendo a volte delle possibilità di contatto con le aziende del territorio che sono in cerca di profili professionali, siamo riusciti a fare dei percorsi di inserimento virtuosi.

[...] accompagnare verso nuove competenze o competenze certificate quindi ufficiali nel nuovo mercato del lavoro ufficiale queste persone.

In altri territori, il coinvolgimento di questi enti è stato meno sistematico o meno calibrato sul target di beneficiari specifico del progetto.

Nel medesimo gruppo si collocano i Centri per l'Impiego (CPI), ritenuti attori centrali per un progetto orientato all'inclusione socio-lavorativa, ma coinvolti nella sperimentazione con intensità e modalità differenti. Se sul piano formale la loro partecipazione è stata prevista in tutti i territori – inclusi i momenti di definizione dei Patti territoriali e dei percorsi di coordinamento provinciale – la collaborazione operativa con i PUA ha assunto configurazioni variabili. Nello specifico, dall'analisi trasversale delle esperienze emergono tre principali modalità di interazione. In primo luogo, forme di integrazione procedurale, con supporto reciproco nella ricostruzione del percorso lavorativo delle persone e nella lettura condivisa dei bisogni:

[...] dal punto di vista proprio operativo il centro per l'impiego, perché a noi serve moltissimo sia per la ricostruzione delle esperienze pregresse della persona che viene al colloquio. Per capire se ha fatto dieci anni di lavoro e non esiste da nessuna parte ufficialmente, allora c'è qualcosa che non ha funzionato, per esempio. E questo lo possiamo verificare soltanto perché il centro per l'impiego può fare questa ricerca, non la possiamo fare noi. Questo è estremamente importante. Poi fa conto che tutte le volte che una persona viene da noi la prima cosa che si fa è se è scritta al centro per l'impiego, se no non si fa neanche il colloquio, prima ti devi scrivere al centro per l'impiego.

In secondo luogo, sistemi di *referral* bidirezionale: da un lato i CPI come canale di segnalazione verso il PUA (con il ruolo di “antenne”), dall'altro come attivatori di percorsi di politica attiva su invio dei PUA:

Con il centro per l'impiego, a un certo punto c'è stata una collaborazione talmente tanto attiva che inviavano persone che solo si rivolgevano a loro per la ricerca del lavoro, per esempio.

In terzo luogo, collaborazioni più strette orientate al *matching*, attraverso un lavoro congiunto nell'individuazione di opportunità coerenti con profili e vincoli dei beneficiari:

Abbiamo deciso di instaurare una collaborazione [...] con l'ufficio incontro domanda offerta del centro per l'impiego, proprio perché l'obiettivo è quello di reinserirli subito nel mercato del lavoro.

Non ovunque, tuttavia, tale collaborazione si è consolidata. In alcuni contesti il rapporto è rimasto prevalentemente formale, con un'adesione limitata al mandato ordinario delle politiche attive e senza l'attivazione di modalità dedicate o percorsi prioritari per le situazioni di sfruttamento. È stata inoltre segnalata, in alcuni casi, la presenza di barriere linguistiche e organizzative che rendono complesso l'accesso autonomo ai servizi da parte dell'utenza straniera, rafforzando la necessità di mediazione e accompagnamento da parte del progetto.

In questo gruppo centrale rientrano inoltre i servizi sociali comunali che hanno assunto nel progetto INLAV Lombardia un ruolo prevalentemente di snodo e *referral*, ma con livelli di attivazione differenti a seconda dei contesti. Nella maggior parte dei casi sono stati descritti come "antenne" territoriali, in grado di intercettare potenziali beneficiari già in carico per fragilità economiche, abitative o familiari e di indirizzarli al PUA per un approfondimento della dimensione lavorativa:

Siamo partiti dall'incontrare le assistenti e gli assistenti sociali per spiegare a loro il progetto, di che cosa si trattava e raccontare loro che tipo di utenza avremmo dovuto individuare e da loro sono arrivate alcune segnalazioni che poi sono appunto diventate persone intercettate e anche prese in carico.

In alcuni contesti, il coinvolgimento dei servizi sociali territoriali ha assunto anche una dimensione più strutturale, offrendo supporto logistico e integrazione operativa. La collocazione del PUA presso sedi comunali, ad esempio, ha facilitato l'accesso di utenti già conosciuti dai servizi.

In altri casi, invece, la collaborazione è rimasta sul piano formale, con un numero limitato o nullo di segnalazioni:

Credo che ci siano ancora dei rapporti [...] su cui dover molto lavorare. Soprattutto quelle con gli assistenti sociali dei comuni, devo dire, che vedono un po' il progetto INLAV Lombardia o comunque in generale le nuove progettualità sui loro territori come un incremento di lavoro; quindi come un andare a risvegliare un bisogno che se non risvegliato può stare lì per un po'.

Come riporta lo stralcio, tra le criticità ricorrenti nella collaborazione con i servizi sociali emergono il carico di lavoro elevato degli assistenti sociali e la priorità assegnata ad altre urgenze e target, che riducono l'attenzione verso la dimensione lavorativa e, in particolare, verso il lavoro sommerso. In alcuni

casi si registra anche una cautela nell'approfondire situazioni di possibile sfruttamento, per la complessità del tema e delle eventuali domande ad esso connesse. Nel complesso, in questa analisi i servizi sociali si configurano come attori potenzialmente strategici, ma con un'incidenza operativa fortemente dipendente dalle condizioni organizzative e dalle priorità locali.

Con una funzione analoga di antenna territoriale si collocano altri enti del terzo settore, coinvolti nel progetto attraverso attività di sensibilizzazione e invitati a segnalare al PUA situazioni coerenti con le finalità di INLAV Lombardia. Si tratta di soggetti capillarmente presenti sul territorio e a contatto con potenziali beneficiari, per questo considerati nodi strategici della rete. Tuttavia, il loro contributo è risultato disomogeneo: in alcuni contesti è stato significativo, in altri il coinvolgimento è rimasto formale e non si è tradotto in attività rilevanti.

Fanno parte di questo gruppo anche i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA) e i servizi dell'accoglienza, in particolare, i Servizi Accoglienza e Integrazione (SAI) e i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Il loro apporto non è stato uniforme: in alcuni territori la collaborazione non si è attivata, per mancanza di tempo o per difficoltà nell'avviare nuovi raccordi; in altri è stata avviata solo in corso d'opera. Laddove effettivamente coinvolti, questi attori hanno svolto una funzione decisiva nell'accesso al target, intercettando profili difficilmente raggiungibili da altri servizi. La loro collocazione nella parte destra della figura riflette proprio questa posizione privilegiata in termini di contatto diretto con persone potenzialmente interessate dal progetto.

Infine, all'interno di questo gruppo si colloca anche l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). In almeno una sperimentazione ha svolto una funzione operativa diretta, collaborando nelle attività di *outreach* e contribuendo all'invio di casi al PUA. Più in generale, l'OIM è stata riconosciuta come riferimento metodologico e informativo a livello di sistema. Nelle interviste viene richiamata come modello tecnico e scientifico per la definizione di strategie e percorsi di intervento. In questo senso, pur non essendo ovunque attore operativo stabile, l'OIM ha rappresentato un punto di riferimento qualificante per l'impostazione metodologica e per l'orientamento degli operatori INLAV Lombardia.

Gruppo 3. Il terzo gruppo comprende attori istituzionalmente rilevanti per il contrasto al lavoro sommerso, ma rimasti ai margini dell'operatività quotidiana del progetto. Si tratta di soggetti la cui centralità sul piano teorico e strategico non si è tradotta in un'integrazione stabile nei processi di attuazione della sperimentazione. Tra questi, le organizzazioni sindacali hanno assunto un ruolo più significativo in alcuni contesti, pur rimanendo nel com-

plesso coinvolte in modo non strutturale ed a bassa intensità. In un numero limitato di territori, i sindacati hanno comunque rappresentato un supporto cruciale, anche attraverso la formalizzazione di protocolli che hanno facilitato l'invio dei casi e la collaborazione operativa:

La collaborazione e un protocollo con i sindacati, evidentemente occupandoci di sfruttamento lavorativo tante volte era opportuno ottenere o avviare comunque un'interlocuzione con i sindacati e abbiamo appunto raggiunto questo protocollo che era già in essere, è stato esteso anche al nostro progetto e questa cosa ci facilita molto l'invio di persone appunto ai sindacati.

Più che una funzione di "antenna", il loro contributo si è frequentemente concentrato sul versante tecnico: consulenza in materia di diritto del lavoro, supporto nelle vertenze, nel recupero crediti e nei percorsi di regolarizzazione. In alcuni casi sono stati coinvolti come riferimento specialistico nella gestione di situazioni complesse:

[I sindacati] sono rimasti quindi forse come supporto esterno, in realtà poi abbiamo coinvolti nel senso che appunto, come dicevo prima, sia per quanto riguarda incontri formativi, sia per quanto riguarda a volte delle consulenze ad hoc rispetto a domande o comunque problematiche legate al diritto del lavoro, abbiamo richiesto magari un loro supporto.

Come detto, tuttavia, in diversi territori l'interazione è risultata discontinua. Sono state segnalate difficoltà di coinvolgimento e una partecipazione limitata, in parte riconducibili a una percezione del fenomeno dello sfruttamento come non prioritario rispetto ad altre aree di intervento. Alcuni intervistati hanno inoltre evidenziato la fatica ad ampliare il mandato tradizionale del sindacato per intercettare lavoratori migranti in condizioni di forte marginalità, che non rientrano nelle tipiche casistiche da loro seguite. In questo quadro è anche emersa la percezione di una carenza di competenze specifiche sul lavoro sommerso, che ha limitato l'interesse e le capacità di intercettare e accompagnare i profili più vulnerabili.

Un altro gruppo di attori con un'incidenza limitata nella sperimentazione – pur ricoprendo un ruolo istituzionale centrale nel contrasto al lavoro sommerso e allo sfruttamento – comprende i soggetti preposti alle attività ispettive e sanzionatorie e, più in generale, le forze dell'ordine. Tra questi, nelle interviste assume particolare rilievo l'Ispettorato del lavoro. In questo caso è emersa una duplice rappresentazione: da un lato, partner imprescindibile sul piano della legalità, dall'altro lato, presenza poco integrata nella rete operativa del progetto e per questo talvolta descritta come il "grande assente". I casi di collaborazione strutturata sono risultati molto circoscritti. In un'e-

sperienza sono state attivate segnalazioni ai Nuclei ispettivi del lavoro a fronte di situazioni di sfruttamento rilevate dal progetto, accompagnate da un'interlocuzione diretta. In un'altra circostanza, una sperimentazione IN-LAV Lombardia ha messo a disposizione mediatori culturali durante le ispezioni, consentendo all'Ispettorato di raccogliere dichiarazioni utilizzabili sul piano giudiziario, che altrimenti sarebbero state difficilmente acquisibili.

Nella maggior parte dei territori, come detto, il raccordo è rimasto debole. Per spiegare questa debolezza, gli intervistati hanno segnalato la difficoltà di costruire tavoli comuni e di integrare stabilmente l'Ispettorato nella rete socio-lavorativa attivata dal progetto. Un altro aspetto accennato è la carenza di personale e risorse economiche, che può limitare la capacità di intervento:

Sicuramente il coinvolgimento maggiore delle istituzioni, come dicevo prima, che si occupano veramente di combattere l'illegalità, sicuramente devono essere attori del progetto per forza, questo è innegabile. So che le risorse sono poche, l'Ispettorato del lavoro fa una fatica incredibile rispetto al fatto che hanno poche risorse, però ecco diciamo che senza loro si parte un po' male.

Dalle interviste emerge quindi una criticità strutturale: l'assenza di un coinvolgimento sistematico dell'Ispettorato del lavoro fin dalle fasi di progettazione e la conseguente difficoltà degli operatori sul campo a costruire rapporti. La mancata integrazione tra emersione sociale e intervento ispettivo ha quindi ridotto la possibilità che il lavoro di intercettazione svolto dagli operatori si sia tempestivamente tradotto in azioni di contrasto e tutela in quasi tutti i territori coinvolti nella sperimentazione INLAV Lombardia.

Infine, nel gruppo di attori con incidenza limitata rientrano le aziende e le associazioni di categoria. Anche in questo caso si tratta di attori che potenzialmente possono svolgere un ruolo cruciale per la riuscita dei percorsi di inserimento lavorativo e per un cambiamento strutturale nella promozione della legalità e della dignità del lavoro; nonostante queste potenzialità, il loro coinvolgimento nella sperimentazione è stato limitato.

Le collaborazioni più significative hanno riguardato singole aziende o cooperative disponibili ad attivare tirocini o percorsi di apprendistato e, in alcuni territori, azioni di sensibilizzazione rivolte a gruppi di imprese già coinvolte in altri progetti o a famiglie, in qualità di datori di lavoro nel settore domestico. In diversi territori le aziende hanno rappresentato un vuoto operativo. Secondo molti intervistati, il tempo ristretto della sperimentazione non ha consentito di costruire interlocuzioni stabili, capaci di andare oltre contatti formali o inserimenti episodici. Dalle interviste emerge inoltre la percezione che il mondo economico avrebbe dovuto essere coinvolto fin dalla fase di progettazione, e non solo in un momento successivo, per inte-

grare maggiormente il progetto con le dinamiche del mercato del lavoro. Un coinvolgimento più sistemico avrebbe potuto interessare anche interi settori produttivi rilevanti per i territori:

Affidare questo progetto ad attori che non siano solo sociali, ma che coinvolgano anche già direttamente nella propria costruzione il mondo economico e il mondo del lavoro. Io almeno l'ho visto come un soggetto difficile da coinvolgere se arriva a valle. Se è un soggetto che coinvolgiamo già all'interno della progettazione iniziale a livello aggregato, ovviamente fa la differenza.

Un'ulteriore criticità riguarda l'assenza di incentivi economici a sostegno delle imprese che accolgono lavoratori con fragilità significative, in particolare linguistiche. È stato sottolineato come l'adesione al progetto comportava, per le aziende, un investimento in termini di accompagnamento e integrazione non sostenuto da strumenti economici dedicati:

Questo progetto ha un neo: non aiuta l'azienda ospitante, quindi non c'è in questo progetto un sistema che permetta all'azienda ospitante di avere un incubatore in cui poter sostenere economicamente l'inserimento di soggetti che comunque sono privi di alcuni elementi.

Nel complesso, le aziende sono risultate collaborative soprattutto in presenza di relazioni pregresse, ma la sperimentazione ha evidenziato la necessità di rafforzare il raccordo con il tessuto produttivo e di innovare gli strumenti di sostegno per rendere gli inserimenti realmente sostenibili e alternativi al lavoro sommerso.

Gruppo 4. Infine, vi è un gruppo di attori coinvolti in modo episodico o su casi specifici ma non stabilmente integrati nel funzionamento quotidiano del progetto. Il loro contributo è stato valutato utile, ma non determinante rispetto ai percorsi di emersione e inclusione socio-lavorativa. Rientrano in questo gruppo i servizi sanitari e specialistici, da una parte attivati in presenza di situazioni caratterizzate da problematiche di salute che incidevano sui percorsi individuali, dall'altra segnalanti in caso di persone straniere in situazioni lavorative precarie. Una funzione di supporto puntuale è stata riconosciuta anche alle Questure, interlocutori necessari per chiarire aspetti legati allo status giuridico delle persone, alle procedure di rilascio o rinnovo dei titoli di soggiorno e alla ricostruzione delle posizioni documentali.

È stato inoltre richiamato il ruolo delle istituzioni penitenziarie, in particolare degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE), nei casi in cui le persone seguite rientravano nel loro ambito di competenza. Anche in questo caso, il contributo si è configurato come limitato a situazioni specifiche.

Nel complesso, la mappatura restituisce la numerosità e la varietà degli attori coinvolti, a testimonianza della centralità della *governance* multi-attore per il progetto INLAV Lombardia. L'analisi qui proposta consente di spostare l'attenzione dagli assetti formalmente dichiarati ai meccanismi effettivi di funzionamento della *governance* territoriale: emergono collaborazioni particolarmente efficaci e, al contempo, uno scarto tra centralità istituzionale e incidenza operativa per alcuni soggetti (Hill e Hupe, 2021). Ciò mette in luce come il contributo degli attori non dipenda esclusivamente dal mandato formale, ma dalla qualità delle relazioni, dalla disponibilità di risorse, dal momento e dalle modalità del loro coinvolgimento e dalla capacità di tradurre il coordinamento in pratiche concrete (Fligstein, 2013). Questi elementi saranno ripresi e approfonditi nei paragrafi successivi, dedicati all'implementazione e al funzionamento operativo dei PUA INLAV Lombardia, dove le dinamiche di rete trovano una declinazione concreta nelle pratiche quotidiane.

3.2. PUA: forme, funzioni e professionalità coinvolte

3.2.1. Le funzioni dei PUA

I PUA sono stati implementati per trasformare in azioni e in pratiche i principali obiettivi del progetto. Nel corso della sperimentazione, l'attivazione del PUA ha rappresentato anche un processo di costruzione del senso del servizio sul territorio di riferimento e delle sue funzioni.

Dal punto di vista degli operatori coinvolti, i PUA rappresentano luoghi, fisici o virtuali, di relazione, fiducia e ascolto attivo, che hanno permesso di entrare in contatto con persone che, in molti casi, risultano invisibili o difficilmente intercettabili dai servizi tradizionali:

Spesso persone con anni e anni già di esperienza qui in Italia, oppure appena arrivate, nessuno gli aveva mai fatto una domanda, “ma tu da dove vieni?”, “qual è il tuo nome esattamente?”, “dove è il tuo paese?”, per dire domande molto semplici, “ma com'è stato il viaggio?”, “ma quindi cosa hai trovato, cosa hai lasciato?”.

In questa prospettiva, il PUA non è riducibile a una mera collocazione spaziale o a un punto amministrativo di accesso, ma si configura come un dispositivo relazionale, orientato all'emersione di istanze e bisogni invisibili; in questa sfera del non detto si trovano anche situazioni di lavoro sommerso o di sfruttamento, che, in molti casi, tendono a rimanere argomenti difficilmente affrontabili:

Tante volte alcuni non ti dicono esattamente, se non alla fine del colloquio, oppure dopo il secondo colloquio, che stanno facendo un lavoro irregolare, in nero, perché non si fidano, oppure che per esempio stanno lavorando per una società di delivery con un contratto di un altro, non te lo dicono subito. Quindi bisogna un attimo conquistare la fiducia affinché poi si possa in qualche modo veramente lavorare.

Il PUA è rappresentato quindi come uno spazio di accoglienza necessario, in cui la costruzione di un rapporto di fiducia con persone spesso diffidenti nei confronti delle istituzioni costituisce una condizione essenziale per l'avvio di percorsi di accompagnamento e di progressiva consapevolezza e rivendicazione dei propri diritti:

Molte donne hanno proprio necessità di formarsi al mondo del lavoro, capire come funziona il mondo del lavoro, che sono estremamente impreparate. Quindi ad esempio con quella tipologia di utenza stiamo mettendo, ci rendiamo conto che forse qui hanno trovato uno spazio di ascolto, innanzitutto. Quindi di ascolto sia sulle esigenze lavorative, ma anche poi su tutta un'altra serie di esigenze che esulano un po' dal lavoro e che, come dicevo prima, vengono prima del lavoro.

Accanto a questa dimensione, il PUA svolge una funzione di raccordo tra i bisogni dell'utenza e le risorse presenti sul territorio. Gli operatori descrivono il PUA come una sorta di "antenna" o "sensore", capace di intercettare segnali di vulnerabilità lavorativa e sociale attraverso una relazione di prossimità con l'utenza e di connettere tale bisogno con le risposte di servizio esistenti:

[...] il valore aggiunto che ha sul territorio è stato quello di avere un punto unico che riuscisse a unire i vari servizi già presenti senza tenerli a compartimenti stagni, [...] avere proprio un servizio che non riceve la persona solo rispetto a un tema, [...] quindi è servito a creare un po' un ponte tra i vari servizi già attivi.

In questo senso, il PUA opera come dispositivo orientativo e "inviante", mettendo in connessione le persone intercettate con servizi specialistici, centri per l'impiego e agenzie per il lavoro, con l'obiettivo di accompagnarle verso percorsi di inclusione socio-lavorativa e di occupazione regolare.

3.2.2. Le forme dei PUA: sedi uniche, diffuse, itineranti

Dalle interviste emerge come il PUA non si configuri come struttura unificata, ma assuma forme differenti in relazione alle caratteristiche fisiche, istituzionali e sociali dei contesti territoriali in cui è stato implementato. La

sua concretizzazione risulta infatti fortemente dipendente dalla morfologia dei territori, dall'assetto delle reti di servizio preesistenti e dalle risorse organizzative disponibili, dando luogo a soluzioni diversificate che riflettono adattamenti locali del progetto (Rutz e De Bont, 2020).

In alcuni ambiti il PUA è stato collocato all'interno dei servizi sociali comunali o comunque di uffici pubblici, dove la prossimità ha favorito il coordinamento con i servizi di welfare locale, pur a fronte di una visibilità talvolta limitata verso l'esterno. In altri contesti, il PUA è stato inserito in strutture già riconosciute come centri per l'integrazione socio-lavorativa, quali poli lavoro, enti accreditati al lavoro e alla formazione. Questo tipo di collocazione ha consentito di sfruttare i canali di accesso ai servizi al lavoro e al mercato del lavoro già consolidati e le relazioni di fiducia preesistenti con l'utenza. Infine, in territori caratterizzati da un'elevata estensione geografica o da una frammentazione amministrativa, sono stati adottati modelli multi-sede o "diffusi", con l'obiettivo di ridurre le barriere di accesso legate alla distanza fisica e alla carenza di trasporti pubblici. In questi casi, i Punti sono stati attivati presso le sedi di enti e servizi della rete.

In diversi casi, la configurazione del PUA è stata resa flessibile nel corso dell'implementazione. Accanto alla sede fisica dei PUA, alcune realtà territoriale hanno previsto forme di presenza temporanea e itinerante in luoghi ritenuti strategici per l'intercettazione di potenziali beneficiari, come i CAS e SAI, nonché le sedi di partner territoriali. Tale soluzione è stata letta dagli intervistati come un tentativo di avvicinare il servizio a popolazioni difficilmente raggiungibili attraverso i canali ordinari, ampliando la capacità della sperimentazione di prendere in carico situazioni di sfruttamento lavorativo.

3.2.3. I PUA al loro interno: le équipe multiprofessionali

A completare questa lettura del PUA come dispositivo di ascolto e raccordo, le interviste mettono in evidenza il ruolo centrale svolto dalle équipe multiprofessionali, considerate una delle risorse più rilevanti per il funzionamento complessivo del progetto INLAV Lombardia. È infatti all'interno dell'équipe che il PUA prende forma non solo come luogo di intercettazione del bisogno, ma come spazio organizzativo capace di tenere insieme lettura delle situazioni, orientamento e costruzione di risposte integrate. Come ha riportato un coordinatore:

Ho visto che essere più teste che hanno magari in mano normalmente temi diversi, messe insieme, riescono a trovare le soluzioni migliori per i singoli casi.

Nei diversi contesti territoriali, il PUA si concretizza in équipe multiprofessionali che includono competenze eterogenee, con l'obiettivo di offrire una risposta olistica a bisogni complessi e interconnessi. Le équipe includono in modo sistematico operatori del settore sociale – assistenti sociali, educatori e/o operatori antitratta, spesso incaricati del primo contatto e dell'accompagnamento educativo – affiancati da figure esperte dell'area lavoro, dedicate all'orientamento, alla redazione del curriculum e all'intermediazione con il mercato del lavoro. A queste si affiancano in diversi casi consulenti legali, specializzati in diritto dell'immigrazione e/o diritto del lavoro, e mediatori linguistico-culturali, ritenuti fondamentali per affrontare le fragilità comunicative che caratterizzano una parte rilevante dell'utenza. Nelle équipe, infine, sono state talvolta coinvolte anche figure psicologiche, chiamate a sostenere percorsi di ascolto e *counseling* transculturale.

Le modalità di coordinamento interno delle équipe risultano articolate su più livelli. Generalmente, accanto a momenti di indirizzo strategico, affidati a “cabine di regia” periodiche tra i responsabili degli enti coinvolti, sono previsti spazi di confronto operativo più ravvicinati, dedicati alla discussione dei casi e al monitoraggio dei percorsi individuali. A supporto del lavoro quotidiano, il coordinamento informale attraverso strumenti digitali viene frequentemente citato come risorsa essenziale per la gestione delle urgenze e lo scambio tempestivo di informazioni.

Un tratto ricorrente e trasversale emerso dalle interviste riguarda la collaborazione tra ente pubblico e terzo settore (Rossi e Colombo, 2019; Hodge e Greve, 2007). Nella maggior parte dei territori, le équipe sono coordinate congiuntamente da un referente dell'Ufficio di Piano e da un coordinatore operativo del privato sociale. Tale collaborazione viene letta come un elemento chiave per l'efficacia del progetto, in quanto consente di connettere il mandato istituzionale degli Ambiti con la capacità operativa e la prossimità territoriale delle organizzazioni del terzo settore.

Nel complesso, il bilancio espresso dagli operatori sul funzionamento delle équipe è ampiamente positivo. La multidisciplinarietà e il lavoro di rete sui casi singoli vengono valorizzati come fattori che permettono di superare approcci settoriali e interventi frammentati. Inoltre, abilitano lo sviluppo di competenze e scambi e contaminazioni tra professionalità diverse:

Il fatto di confrontarsi con delle realtà lavorative che rientrano nel mio contesto di provenienza, ma che hanno dei focus un po' diversi dal mio è sicuramente stato arricchente, utile anche perché in un'équipe chiamiamola multidisciplinare [...] ho avuto la possibilità di capire cose anche tramite le conoscenze degli altri e spero che questa cosa sia poi stata reciproca insomma.

3.3. L'implementazione del progetto INLAV Lombardia e le sue fasi principali

Dalle voci dei coordinatori e degli operatori emerge come, nella sperimentazione INLAV Lombardia, la dimensione operativa si articola come un processo che attraversa fasi distinte ma strettamente interconnesse: contatto e intercettazione, valutazione e presa in carico, realizzazione delle attività ed erogazione dei servizi. Tali fasi non si sviluppano necessariamente secondo una sequenza lineare ma possono procedere con intensità diverse, a volte sovrapporsi, a seconda delle situazioni e dei contesti territoriali. Le analizziamo nei prossimi paragrafi.

3.3.1. Fase di primo contatto

La fase di primo contatto e intercettazione è orientata all'obiettivo di entrare in contatto con potenziali beneficiari e beneficiarie, costruire relazioni, informare, sensibilizzare e “agganciare” persone che, nella maggior parte dei casi, risultano difficilmente intercettabili dai canali ordinari dei servizi. Le interviste mostrano come le attività di *outreach* abbiano assunto un ruolo centrale e trasversale nell'implementazione del progetto, pur declinandosi in forme differenti in relazione alle caratteristiche dei territori e alle competenze degli enti coinvolti. In molti contesti, l'avvio delle attività è stato preceduto da una fase di mappatura dei luoghi di aggregazione formali e informali frequentati dalla popolazione straniera e da lavoratori esposti a condizioni di irregolarità e di rischio di sfruttamento:

Siamo andati in giro, in pellegrinaggio da tutti gli amministratori per chiedere un po' come vedevano il loro territorio da questo punto di vista, [...] dove possa esserci un fumus di sfruttamento lavorativo. È venuto fuori un quadro interessantissimo in realtà, da lì poi è stato dato compito alle colleghe, agli operatori deputati di andare a fare *outreach* e quindi andare in tutti i comuni dare i bigliettini, spiegare un po' cosa fosse il progetto e il senso dello sportello.

Come emerge dallo stralcio, tale mappatura non ha avuto solo una funzione conoscitiva, ma ha rappresentato un vero e proprio lavoro di ricognizione sociale del territorio, volto a individuare spazi, snodi e reti rilevanti per l'intercettazione del bisogno. A tal fine, sono risultate particolarmente rilevanti le attività di sensibilizzazione e primo contatto nei contesti di accoglienza, in particolare i CAS e SAI. Questi vengono descritti dagli operatori come:

Un bel fulcro dove andare a fare questo tipo di attività e ha spesso un buon ritorno, perché hai sia le persone in attesa di lavorare, sia le persone che stanno già lavorando.

Luoghi dove hai tanta probabilità di incontrare delle persone che si trovano in situazioni lavorative irregolari o di sfruttamento.

Visto che tali contesti raccolgono diverse decine di persone, gli incontri di sensibilizzazione e presentazione di INLAV Lombardia hanno permesso di raggiungere un alto numero di persone e di raccogliere diverse richieste di supporto.

Similmente, anche i CPIA si sono configurati come uno degli spazi più efficaci per il primo contatto, consentendo di raggiungere potenziali beneficiari in un contesto percepito come protetto e legittimo. Anche in questi casi, assemblee informative e colloqui collettivi hanno permesso di affiancare all'informazione sul progetto un primo lavoro di sensibilizzazione sui diritti di lavoratori e lavoratrici:

Sicuramente un'attività che ha poi portato grossissimi frutti, nel senso che sono arrivate tantissime segnalazioni, decine e decine.

Accanto ai contesti istituzionali, in diversi territori le azioni di primo contatto sono state realizzate attraverso attività di *outreach* in contesti informali: mercati rionali, negozi e ristoranti etnici, stazioni ferroviarie, punti di transito, luoghi di culto, quartieri a prevalenza straniera sono stati riconosciuti come spazi strategici per entrare in contatto con persone potenzialmente beneficiarie del progetto e che difficilmente avrebbero raggiunto autonomamente il PUA:

[...] andando in quei luoghi che in generale sono frequentati dalle persone migranti, [...] quindi si va al mercato e che ne so, al kebabbaro, sto usando degli esempi, quindi gli operatori andavano con del materiale informativo semplice che avevano autoprodotta.

[...] altre zone dove noi facciamo attività di *outreach* sono le stazioni, perché è vero che si incontra sempre un po' chiunque, però è anche vero che magari in alcuni orari è possibile che si incontrino dei lavoratori che vanno o tornano al lavoro.

In alcuni ambiti, l'attività di *outreach* è stata affinata attraverso azioni mirate verso target specifici particolarmente esposti a forme di lavoro sommerso e di sfruttamento lavorativo. È il caso, ad esempio, delle attività di contatto con *riders*, incontrati in spazi informali di ritrovo, con lavoratori

degli autolavaggi e con persone senza fissa dimora. Gli operatori descrivono queste attività come un “andare incontro” alle persone, rendendo visibile la presenza del progetto attraverso una prossimità fisica e relazionale, sintetizzata nell’espressione “dicendo che noi ci siamo”. Queste azioni hanno in generale richiesto una capacità di osservazione diretta dei contesti e una forte adattabilità delle modalità di intervento da parte degli operatori coinvolti.

A ciò si può aggiungere che le interviste hanno restituito alcuni elementi ricorrenti che hanno caratterizzato l’*outreach* all’interno del progetto IN-LAV Lombardia. In primo luogo, è emersa la scelta condivisa di non avviare il contatto attraverso strumenti formali o schede strutturate: la raccolta sistematica delle informazioni è stata infatti deliberatamente rimandata a un momento successivo, privilegiando inizialmente l’ascolto e la relazione, al fine di ridurre diffidenza, timori e barriere simboliche nei confronti delle istituzioni o degli stessi operatori. Come sintetizzato efficacemente dagli operatori, in questa fase “la fiducia deve precedere la burocrazia”.

In secondo luogo, le attività di *outreach* sono state quasi sempre realizzate da micro-équipe multiprofessionali, spesso composte da un operatore sociale e da un mediatore linguistico-culturale, in grado di facilitare la comunicazione e l’aggancio relazionale (cfr. Cap. 5). Infine, accanto ai materiali informativi di progetto, è stato ritenuto utile utilizzare materiali più snelli, e a volte digitali, per favorire la condivisione e il passaparola all’interno di gruppi e comunità potenzialmente interessate.

La fase di primo contatto non è stata attivata esclusivamente attraverso azioni di *outreach* o interventi all’esterno, ma si è alimentata anche attraverso accessi spontanei e segnalazioni provenienti dalla rete territoriale. In diversi contesti, infatti, i primi contatti sono avvenuti grazie al passaparola all’interno di gruppi o comunità oppure in virtù della collocazione del PUA presso servizi già conosciuti. In questi casi, utenti, inizialmente orientati a cercare risposte a bisogni diversi dal lavoro, sono stati successivamente intercettati dagli operatori INLAV Lombardia, attraverso un lavoro di ascolto e di esplorazione del bisogno che ha consentito di far emergere situazioni di vulnerabilità non immediatamente esplicitate.

Un ruolo altrettanto rilevante è stato svolto dalle segnalazioni provenienti da altri enti e servizi. La sensibilizzazione delle cosiddette “antenne territoriali” – servizi sociali territoriali, CPI, enti del terzo settore, centri di accoglienza e CPIA – ha contribuito a costruire un sistema diffuso di intercettazione, capace di orientare verso il PUA persone potenzialmente interessate o già esposte a condizioni di sfruttamento.

Nel complesso, la fase di contatto e intercettazione è emersa dalle interviste come una pratica relazionale intenzionale, che richiede tempo, presenza e capacità di adattamento ai contesti. Più che un passaggio preliminare, essa

rappresenta una componente strutturale del progetto INLAV Lombardia, poiché consente di rendere visibili bisogni sommersi e di costruire le condizioni minime per l'attivazione delle fasi e dei percorsi successivi. Per la maggior parte degli intervistati, proprio questa capacità di entrare in relazione con soggetti altrimenti difficilmente intercettabili ha costituito uno degli elementi di maggiore efficacia e valore aggiunto della sperimentazione.

3.3.2. Fase di valutazione, progettazione dei percorsi personalizzati

Nell'implementazione di INLAV Lombardia, la fase di valutazione e progettazione dei percorsi personalizzati rappresenta un momento di consolidamento del rapporto avviato nella fase di primo contatto. In questa seconda fase, l'attenzione degli operatori si sposta su un lavoro più strutturato di incontro e dialogo con i beneficiari, finalizzato ad approfondire bisogni e risorse (anche nascoste), chiarire il senso e le finalità del progetto e in che modo può essere utile alla persona, oltre a formalizzare l'accesso ai percorsi di intervento. È qui che la relazione costruita inizialmente viene messa alla prova per trasformarla in un percorso progettuale condiviso. Nel raccontare il senso di questo passaggio, un intervistato ha affermato che l'obiettivo è:

Prima di tutto la fiducia e creare il contatto umano, e poi far comprendere quali sono i percorsi regolari appunto riguardanti il lavoro.

I colloqui di valutazione non sono descritti come meri momenti di raccolta di informazioni, ma come spazi di ascolto e di approfondimento progressivo, in cui diventa possibile far emergere aspetti del vissuto lavorativo e migratorio che spesso non sono immediatamente dichiarati o sono vissuti dalle persone coinvolte con carichi emotivi non indifferenti. Il lavoro di valutazione viene quindi inteso come un processo graduale, che richiede tempo e competenze relazionali, e che si fonda sulla capacità degli operatori di creare un contesto sufficientemente sicuro perché i beneficiari possano raccontare la propria storia e riflettere sulle proprie condizioni.

In questa prospettiva, la valutazione del bisogno non si esaurisce in una classificazione standardizzata delle fragilità, ma si configura come un'attività di comprensione situata, orientata a cogliere la multidimensionalità delle condizioni delle persone. Attraverso i colloqui, gli operatori accompagnano i beneficiari in un percorso di chiarificazione dei bisogni, che può includere aspetti legati al lavoro, alla condizione giuridica, alla situazione abitativa, alla salute o alla rete sociale.

Questa fase è anche il momento in cui vengono spiegati, più nel dettaglio,

i contenuti e gli obiettivi del progetto INLAV Lombardia, le sue possibilità e i suoi limiti, contribuendo a costruire aspettative realistiche e a sostenere una partecipazione il più possibile informata e consapevole.

Fare capire che servizi come il nostro, come quelli di tutti gli altri attori della rete, erano presenti, attivi per loro, è sicuramente un passo molto importante, perché la maggior parte di queste persone si sente bene o male isolata.

La formalizzazione dell'accesso al progetto rappresenta un passaggio delicato. Dopo una prima fase di relazione informale, il momento della presa in carico implica un ingresso in una dimensione più strutturata, che richiede la condivisione di informazioni, la definizione degli obiettivi, la gestione delle aspettative e l'avvio della progettazione degli interventi. Gli operatori hanno sottolineato come questo passaggio debba essere gestito con attenzione, evitando rotture nel rapporto di fiducia costruito e rispettando i tempi delle persone. La progettazione del percorso individuale rappresenta un lavoro in cui gli interventi non sono semplicemente "assegnati", ma costruiti a partire dalle esigenze emerse e dalle risorse disponibili, con l'obiettivo di accompagnare i beneficiari verso scelte più consapevoli e tutelanti in ambito lavorativo. Come viene raccontato in un'intervista:

Abbiamo accolto le persone nello sportello PUA, e poi abbiamo lavorato nella costruzione del progetto individuale, quindi l'invio all'operatore del lavoro, e poi eventualmente ad altri servizi, perché comunque sono emersi anche bisogni diversi e molteplici.

In questo contesto, le interviste hanno restituito una valutazione complessivamente critica degli strumenti di supporto utilizzati in questa fase, in particolare delle schede di primo contatto e di presa in carico. Gli operatori riconoscono il valore di tali strumenti ai fini della raccolta dati e della validazione scientifica delle attività progettuali, ma ne evidenziano al contempo i limiti rispetto alle esigenze operative. Le schede vengono spesso descritte come eccessivamente lunghe e invasive, con un impatto potenzialmente problematico sul primo colloquio strutturato. L'utilizzo di moduli molto dettagliati, soprattutto in una fase iniziale, viene percepito come rischioso per la costruzione della fiducia, poiché può generare timori, sospetti o un senso di "interrogatorio" in persone spesso già esposte a esperienze di controllo.

Le criticità segnalate hanno riguardato sia il contenuto delle domande sia le modalità di compilazione. Nonostante la loro ampiezza, secondo gli intervistati le schede presentano anche lacune rilevanti, ad esempio nella rilevazione delle esperienze pregresse di sfruttamento o dei meccanismi di reclutamento, e lasciano poco spazio a note qualitative che consentano agli ope-

ratori di contestualizzare le informazioni raccolte. Un altro elemento critico riguarda gli aspetti tecnici del sistema di compilazione, in particolare la rigidità del software e l'impossibilità di modificare le schede nel tempo, che limita la loro utilità per un lavoro di valutazione progressiva. Anche l'elevato numero di documenti da firmare viene segnalato come potenzialmente intimidatorio per persone con barriere linguistiche o diffidenza verso le istituzioni.

Nel complesso, la valutazione degli strumenti restituisce una tensione strutturale tra le esigenze di standardizzazione e monitoraggio e la natura relazionale e processuale del lavoro svolto in questa fase. Gli operatori non mettono in discussione l'importanza della raccolta dati, ma suggeriscono la necessità di ripensare gli strumenti in una logica più flessibile e graduale, che consenta di accompagnare la formalizzazione del percorso man mano che la relazione si consolida. In questo senso, la fase di valutazione, progettazione e presa in carico emerge come uno snodo centrale, in cui la qualità dell'incontro con i beneficiari e la capacità di adattare gli strumenti alle pratiche risultano determinanti per l'efficacia complessiva del processo.

3.3.3. Fase di realizzazione delle attività ed erogazione servizi

La terza fase del processo INLAV Lombardia riguarda la traduzione dei progetti individuali in attività concrete e l'erogazione dei servizi. È in questo passaggio che il PUA si configura pienamente come luogo di servizio, in cui il lavoro di valutazione e progettazione svolto nelle fasi precedenti prende forma operativa attraverso interventi mirati, differenziati e adattati alle condizioni specifiche dei beneficiari. Le interviste hanno restituito l'immagine di un laboratorio capace di attivare una gamma ampia di servizi, seppur con intensità variabile nei diversi territori, riflettendo sia le caratteristiche dei contesti locali sia la composizione dell'utenza intercettata (*cf.* Cap. 12).

Secondo la percezione degli intervistati, i servizi maggiormente attivati sono stati quelli considerati dagli operatori come precondizioni indispensabili per trovare forme di lavoro più dignitose:

Direi che la ricerca lavoro è stata la richiesta e il lavoro maggiore, nel senso che appunto molte persone arrivavano con una situazione lavorativa grigia, ma che si trovavano nell'impossibilità di uscire da quella situazione in assenza di alternative. La ricerca principale evidentemente era proprio quella, cercare alternative a quella situazione per poterne uscire e vivere di altro.

Questo passaggio racconta come, in primo luogo, l'orientamento al lavo-

ro e la ricerca attiva del lavoro sono stati ampiamente attivati in diversi ambiti territoriali, attraverso attività di redazione del curriculum, simulazione di colloqui, iscrizione ai CPI e accompagnamento nel *matching* con le imprese. Come viene specificato in un'altra intervista, è fattore fondamentale è stato:

Riuscire a mettere giù tutte le premesse necessarie per dare un accesso al mondo del lavoro ai beneficiari del progetto, [...] la parte di avere un curriculum ben fatto, la parte della registrazione su alcune piattaforme, la parte di orientamento a come si cerca lavoro sul territorio, ai metodi efficaci, come si gestisce un colloquio.

In diversi territori e casi, questo tipo di accompagnamento è stato integrato con la definizione di un piano di sviluppo di competenze e l'iscrizione a corsi di formazione. In alcuni contesti, sono stati attivati direttamente dai PUA percorsi di alfabetizzazione linguistica di base, spesso ritenuti prioritari rispetto alla formazione professionalizzante, nonché laboratori di educazione finanziaria, informazione sui diritti e attività di empowerment rivolti alle donne.

Il supporto legale e documentale ha rappresentato un asse centrale dell'intervento INLAV Lombardia in quasi tutti i territori, descritto come "indispensabile per risolvere delle questioni legate ai documenti". Infatti, le consulenze in materia di normativa sull'immigrazione, il rinnovo o la conversione dei permessi di soggiorno e la risoluzione di situazioni giuridiche sospese hanno costituito un passaggio imprescindibile per rendere possibile l'accesso ai servizi e a percorsi di regolarizzazione della propria posizione lavorativa. Inoltre, la consulenza legale in materia di diritti del lavoratore e analisi contrattuale è stata la chiave per procedere con vertenze e denunce, laddove si è proceduto in tali direzioni. Infine, la mediazione linguistico-culturale è stata valutata dagli operatori come una risorsa vitale, senza la quale gran parte degli interventi sarebbe risultata inefficace, in particolare nei confronti di beneficiari con forti barriere linguistiche.

Accanto all'erogazione diretta di servizi, il PUA ha operato come snodo operativo di connessione con la rete territoriale, accompagnando attivamente i beneficiari verso altri servizi e interventi specialistici. L'orientamento non si è limitato a un semplice invio, ma ha assunto la forma di un accompagnamento mediato, che ha richiesto un lavoro costante di traduzione tra linguaggi istituzionali, aspettative dell'utenza e requisiti dei servizi destinatari. In questo senso, secondo gli intervistati, il PUA ha svolto un ruolo cruciale nel facilitare l'accesso a percorsi di politica attiva del lavoro, a percorsi formativi, a tirocini, a servizi antitratto e a prestazioni sanitarie o sociosanitarie, nonché a procedure di vertenza o denuncia.

Come discusso nel paragrafo relativo al lavoro di rete, la possibilità di garantire una certa continuità tra presa in carico al PUA e attuazione degli

interventi al di fuori del PUA è stata fortemente dipendente dalla capacità delle équipes di lavorare in modo coordinato e dalla solidità della rete locale. Dalle interviste è emerso un giudizio complessivamente positivo sulla qualità dell'offerta di servizi attivata dal progetto, pur evidenziandone alcuni limiti.

Il primo riguarda lo scarto percepito tra gli obiettivi dichiarati degli interventi e le caratteristiche di una parte significativa dei beneficiari intercettati. Se infatti una quota dell'utenza presenta profili con una buona occupabilità e può beneficiare in tempi relativamente brevi di azioni di orientamento e matching, un'altra parte evidenzia fragilità legate a competenze linguistiche e comunicative limitate, bassi livelli di scolarizzazione o a condizioni di sofferenza psicologica e vulnerabilità personale. In questi casi, l'obiettivo dell'inserimento lavorativo tende a essere rappresentato dagli operatori come inverosimile (*cfr.* Capp. 15, 16).

Inoltre, le attività dei PUA sono state valutate come limitate nella capacità di incidere direttamente sulle condizioni materiali che concorrono ad alimentare lo sfruttamento. In particolare, l'assenza di strumenti economici diretti, come borse lavoro, tirocini finanziati o indennità di partecipazione a corsi di formazione, è stata indicata come una delle principali criticità del progetto. Senza un'alternativa economica immediata, molti beneficiari faticano ad abbandonare lavori irregolari che, pur sfruttanti, garantiscono una forma di sopravvivenza.

La sperimentazione ha inoltre fatto emergere bisogni non coperti dal progetto o dalla sperimentazione. Tra questi, l'urgenza abitativa è segnalata in quasi tutti i territori come maggiore ostacolo ai percorsi di inserimento lavorativo e regolarizzazione, al quale i PUA non sono riusciti a rispondere. Un ulteriore ambito di bisogno emerso e non sempre coperto riguarda il supporto psicologico e il counseling transculturale, reso necessario dalla presenza di traumi legati al percorso migratorio o alle esperienze di sfruttamento. Infine, le difficoltà legate alla mobilità e ai trasporti hanno inciso negativamente sulla partecipazione ai servizi, soprattutto negli ambiti territoriali più estesi o meno serviti dal trasporto pubblico.

Nel complesso, la fase di realizzazione delle attività e di erogazione dei servizi mettere in luce le tensioni strutturali che attraversano le politiche e le azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo, soprattutto quando non accompagnate da strumenti di sostegno economico e abitativo, ma restituisce anche l'immagine di un progetto capace di produrre interventi significativi, per contenuti e per articolazione e coordinamento degli stessi.

4. Conclusioni

Le interviste analizzate restituiscono un quadro articolato di risultati e apprendimenti maturati nel corso della sperimentazione INLAV Lombardia. Tali evidenze possono essere ricondotte a due assi principali, coerenti con gli obiettivi del progetto: da un lato l'emersione e l'inclusione socio-lavorativa; dall'altro il consolidamento e la qualificazione della rete territoriale.

Sul primo asse, i risultati riguardano innanzitutto l'intercettazione di persone ai margini dei servizi sociali e per il lavoro e la capacità di incidere su alcune condizioni che alimentano l'esposizione allo sfruttamento (Ambrosini, 2020; Quondamatteo e Vianello, 2024). In particolare, attività di sostegno alla regolarizzazione documentale e burocratica sono indicate dagli operatori come una delle leve più rilevanti attivate dal progetto. In diversi territori, l'accompagnamento legale ha consentito di sbloccare situazioni di incertezza giuridica, facilitando il rinnovo o la conversione dei permessi di soggiorno e l'accesso a diritti e prestazioni fondamentali. Si tratta di interventi strutturali, poiché la stabilizzazione della posizione documentale rappresenta una condizione necessaria per qualsiasi percorso di rafforzamento della propria situazione socio-lavorativa e di uscita dal lavoro sommerso (Dines e Rigo, 2015; Lewis *et al.*, 2015).

Accanto a questo, sono stati richiamati risultati significativi sul piano della tutela: attivazione di percorsi di protezione, di vertenze o di percorsi di denuncia, ma anche consulenze in materia di diritto del lavoro e lettura critica di contratti e buste paga. Anche quando non si sono tradotti immediatamente in azioni formali, tali interventi hanno contribuito a costruire legami fiduciari fra operatori e utenti, rafforzando al contempo la consapevolezza dei beneficiari e riducendo la loro dipendenza informativa; in tal modo, in molte situazioni, si sono prodotti effetti di empowerment rilevanti (Villa, 2007).

Per quanto riguarda gli esiti occupazionali, in alcuni contesti sono state promosse assunzioni e tirocini; in altri, i risultati si sono collocati sul piano del rafforzamento dell'occupabilità e dell'orientamento. Dove realizzati, gli inserimenti hanno garantito condizioni di maggiore legalità e tutela, anche in presenza di contratti a termine. Il valore del progetto è stato quindi associato non solo al numero di inserimenti, ma alla capacità di accompagnare le persone verso scelte lavorative più consapevoli e meno esposte allo sfruttamento.

Un ulteriore elemento segnalato riguarda il rafforzamento della fiducia nei servizi: per una parte dei beneficiari, INLAV Lombardia ha rappresentato un punto di riferimento stabile, anche grazie alla mediazione linguistico-culturale, contribuendo a rendere più accessibili informazioni e opportunità altrimenti difficilmente raggiungibili.

Sul secondo asse, relativo alla rete e alla *governance*, il progetto ha pro-

dotto apprendimenti organizzativi significativi. Le attività di sensibilizzazione hanno ampliato la consapevolezza del fenomeno tra attori locali e attivato nuove connessioni operative. In alcuni contesti, INLAV Lombardia ha reso visibili fenomeni precedentemente sottostimati, incidendo sulle modalità di riconoscimento e trattamento del problema a livello territoriale. Inoltre, si è consolidata, in alcuni casi, la collaborazione tra settore sociale e settore lavoro, anche attraverso i Patti territoriali, favorendo un dialogo più strutturato tra ambiti tradizionalmente separati. Il lavoro congiunto ha favorito lo sviluppo di competenze specifiche e processi di contaminazione tra professionalità diverse, rafforzando un approccio multidimensionale al contrasto dello sfruttamento e del lavoro sommerso.

Accanto a questi risultati, il capitolo ha messo in luce alcune criticità ricorrenti, segnalate in modo trasversale da coordinatori e operatori. Una prima area riguarda gli strumenti operativi: la tensione tra esigenze di monitoraggio e necessità di costruire fiducia ha rappresentato un nodo metodologico non pienamente risolto. Una seconda questione, di natura più strutturale, concerne l'assenza di strumenti economici diretti a sostegno dei beneficiari, percepita come un limite in contesti segnati da urgenza economica e precarietà abitativa. Una terza questione riguarda la collaborazione fra servizi dell'area sociale e servizi per il lavoro: come abbiamo messo in luce nel capitolo, INLAV Lombardia ha sicuramente contribuito a rafforzare questo dialogo fra servizi e professionalità differenti, rendendolo più sistematico in alcuni casi. Nonostante i miglioramenti, le esperienze sul campo hanno evidenziato la necessità di dare continuità a questo tipo di azioni, al fine di superare pienamente una certa resistenza a cambiamenti organizzativi, ma anche in termini di attitudini e modi d'intendere il proprio lavoro.

Un ulteriore nodo riguarda il coinvolgimento del mondo economico-produttivo e delle istituzioni con competenze ispettive e sanzionatorie, rimasto in molti casi non strutturale e discontinuo. Sono stati inoltre evidenziati vincoli legati ai criteri di eleggibilità e ai confini territoriali della sperimentazione, che hanno talvolta ostacolato la continuità dei percorsi.

A partire da questo quadro, è possibile individuare alcune piste di lavoro, intese come ambiti strategici di riflessione piuttosto che come soluzioni predefinite.

Una prima pista riguarda il piano informativo e operativo. Il progetto ha prodotto un patrimonio significativo di dati e conoscenze; al tempo stesso, è emersa l'esigenza di strumenti di rilevazione più leggeri e coerenti con le condizioni relazionali in cui avviene il contatto con i beneficiari. Diventa quindi rilevante progettare dispositivi che, oltre a rispondere alle esigenze di rendicontazione, siano realmente utili nella gestione quotidiana e nel monitoraggio dei percorsi.

Un secondo ambito concerne la configurazione territoriale dei PUA. La sperimentazione ha mostrato capacità di adattamento ai contesti locali, ma anche il rischio di frammentazione quando le esperienze restano confinate entro i singoli ambiti. Si pone quindi il tema di una possibile articolazione più integrata e coordinata, capace di superare i confini amministrativi e di operare su scala almeno provinciale o regionale, rafforzando la coerenza complessiva dell'intervento.

Una terza questione riguarda la *governance* della rete. Dalle interviste emerge una tensione tra l'esigenza di un mandato istituzionale forte, capace di stabilizzare il coinvolgimento di attori chiave, e la necessità di valorizzare le pratiche costruite dal basso nei territori. La sfida appare quindi quella di trovare un equilibrio tra cornici istituzionali chiare e capacità di adattamento ai contesti locali. In modo analogo, il rapporto con il tessuto economico-produttivo sollecita una riflessione sul passaggio da contatti episodici a forme di coinvolgimento più strutturate, eventualmente avviate già nelle fasi di progettazione.

Infine, una quarta pista riguarda l'integrazione del progetto con strumenti di sostegno economico e abitativo. Rendere tali strumenti più accessibili e integrabili nei percorsi di emersione rappresenta una questione centrale per garantire la sostenibilità e l'efficacia dei percorsi di inclusione socio-lavorativa.

14. *Vissuti, aspettative e valutazioni soggettive*

di Nicola Basile e Giuseppe Imbrogno

1. Premessa

Il capitolo – dopo l'introduzione nella quale presenteremo brevemente la premessa metodologica e alcune criticità emerse nel percorso – sarà articolato nei seguenti passaggi: analisi dell'accesso, i principali temi emersi, le trasformazioni percepite, gli impatti concreti sulla vita delle persone, le ambivalenze e i limiti. Questa struttura pensiamo possa rendere conto degli effetti che i beneficiari hanno percepito grazie alle azioni territoriali.

In termini di approccio metodologico alla valutazione, si è da subito condiviso che raccogliere in modo diretto la voce dei destinatari (vissuti, aspettative, riflessioni) potesse risultare una risorsa importante per fare una valutazione dell'andamento del progetto (Martini e Sisti, 2009; Rossi *et al.*, 2003). Certo l'incontro diretto con i beneficiari ha presentato non poche difficoltà. In *primis* si è sono state incontrate delle barriere linguistiche: le persone coinvolte nel progetto hanno una scarsissima oppure assente conoscenza della lingua italiana e questo ha reso molto complesso riuscire a realizzare momenti di approfondimento con le persone che hanno beneficiato degli interventi. In secondo luogo, si è rilevata la paura di dare informazioni sensibili: i temi oggetto dell'intervento sono particolarmente problematici e questo produce una serie di timori a dare informazioni e a rispondere in maniera trasparente. Per questa ragione molte persone non hanno accettato di rispondere alla richiesta di approfondimento valutativo. Infine, ha inciso anche l'altissima mobilità lavorativa: molte persone coinvolte, soprattutto quelle con degli elementi di vulnerabilità più evidenti, hanno anche percorsi molto fluidi che li portano a spostarsi di città in città. Questo ha reso molto complesso recuperare alcuni soggetti.

Rispetto a modalità e strumenti utilizzati, i beneficiari sono stati intervistati con un'intervista in profondità. In una prima fase erano stati ipotizzati

dei focus group, ma, sulla base delle considerazioni sopra espresse rispetto alle competenze linguistiche, si è preferita una modalità meno complessa per l'interlocutore. Nell'intervista si è cercato di approfondire i seguenti aspetti: Cosa il progetto ha realizzato per loro, Qual è l'aspetto più importante, Che effetti ha avuto sulla propria percezione delle realtà, Che impatto sulla qualità della propria vita, Come ha cambiato il proprio percorso lavorativo e di vita, Qual è la valutazione complessiva dell'intervento da parte dell'intervistato.

In considerazione delle criticità sopra evidenziate e della conseguente fatica nel raggiungere un numero adeguato di beneficiari, si è scelto di approfondire alcune tematiche attraverso voci e narrazioni degli operatori e delle operatrici di progetto (Patton, 1987; Werner, 2004). In questa direzione è stata particolarmente interessante la raccolta di alcuni episodi emersi nelle diverse interazioni con i territori. Anche nelle interazioni con gli operatori e le animatrici di rete, i punti di attenzione che si sono considerati sono stati quelli che abbiamo identificato precedentemente.

2. Analisi dell'accesso

L'analisi delle interviste ha messo in luce come la facilità dell'accesso al servizio sia uno degli elementi di maggior impatto positivo sui fruitori. Il fatto di non dover prendere appuntamenti, di non dover cercare le modalità di accesso è stato infatti un elemento determinante, così come il lavoro svolto dagli operatori e dalle operatrici: il contatto territoriale, la capacità di accoglienza e il supporto del mediatore.

Interessante qui notare come ciascun territorio abbia progettato e declinato diversamente le modalità e i sistemi di contatto e aggancio, sia tenendo conto le specifiche dei target del proprio contesto, sia le risorse disponibili e attivabili nel medesimo (figure, competenze, sistema pubblico, organizzazioni del privato sociale, *etc.*).

Questi elementi hanno permesso, in maniera abbastanza naturale, di generare fiducia e di far percepire il servizio come un sistema di relazioni utile per i beneficiari, il che è facilmente comprensibile: se pensiamo che le persone coinvolte si trovano spesso in una condizione di isolamento/scarsità relazionale nel nostro Paese, capiamo bene l'importanza per loro di poter ricostruire una rete secondaria di supporto. Alcuni degli intervistati, hanno portato questa domanda: "*Come farò se il progetto chiude?*". Un altro elemento di conferma di questo aspetto è che, da un lato, molte persone sono arrivate al servizio attraverso il *referral*; dall'altro, tutte le persone intervistate hanno consigliato il progetto INLAV Lombardia a propri connazionali.

Rispetto all'accesso, altro elemento interessante è che i diversi territori hanno articolato differentemente le modalità di aggancio e di *outreach* (cfr. Capp. 13, 15, 16). Questo ha permesso di trovare le migliori soluzioni territoriali e di ottimizzare le risorse.

3. I principali temi emersi

Le interviste sono state analizzate attraverso la metodologia di Brown e Clarke (2006). Di seguito riportiamo la mappa tematica emersa, che ricalca anche le principali questioni emerse durante i laboratori di valutazione partecipata con gli operatori e le operatrici.

Le *dinamiche di sfruttamento* presentano sempre dimensioni molteplici e che spesso si sommano le une con le altre. Troviamo in *primis* lo sfruttamento retributivo (mancato pagamento ore, TFR), che però spesso si somma alla ricattabilità della persona data dal fatto che il datore di lavoro offre un alloggio (oppure ci troviamo di fronte a uno scambio: lavoro in cambio di vitto/alloggio). Esistono poi situazioni di precariato cronico e di frammentazione dei percorsi che spesso si connette a processi di sfruttamento intra-comunitario, tanto che qualcuno degli intervistati ha dichiarato: “*Non voglio più datori di lavoro del mio Paese*”.

L'operatrice e l'operatore sono diventati le *figure di fiducia*, gli interlocutori a cui fare riferimento. Si evidenzia una buona facilità di comunicazione (esempio utilizzo di Whatsapp), una decisiva proattività delle operatrici e degli operatori nel comprendere le problematiche e nel provare a costruire delle soluzioni. Complessivamente emerge un'accoglienza genuina e disinteressata dei soggetti in situazione di sfruttamento.

In quasi tutti i casi approfonditi, è emersa l'importanza della *verifica documentale*, passaggio preliminare che permette di condividere con le persone una fotografia della propria situazione e di iniziare un percorso di emancipazione. In questo contesto emergono come principali difficoltà la nulla o scarsa conoscenza dei propri diritti – forse dovremmo dire la mancanza di consapevolezza di poter avere dei diritti – e le barriere burocratiche (permessi scaduti, attese in questura, *etc.*), spesso acuite da quelle linguistiche, che influiscono sulla possibilità di accesso al lavoro.

Il lavoro è emerso naturalmente come elemento centrale, sia perché condizione di sopravvivenza, ma anche perché definisce un tratto identitario. Molti degli intervistati hanno visto nella realizzazione del *curriculum vitae* un'occasione di riflessione su di sé e un momento di scoperta delle proprie capacità e competenze e quindi una ridefinizione del proprio campo di opportunità e di percorso futuro. A questo tema si connette spesso quella del

tirocinio (pagato poco e che dunque non permette di sopravvivere) e della formazione, a volte poco sostenibile perché gratuita. Questi aspetti, come abbiamo visto anche nei laboratori partecipati, sono un ambito di riflessione importante per Istituzioni e Servizi: per persone prive di reti primarie, risulta ostico intraprendere percorsi formativi a titolo gratuito, perché questo porta all'impossibilità di affrontare il costo della vita.

L'*emergenza/precarietà abitativa* (sfratto, assenza casa) risulta come uno dei fattori che espone maggiormente al rischio di sfruttamento lavorativo. Sono emerse, anche nei percorsi provinciali, molte situazioni di assenza di contratti di affitto formalizzati. I costi legati alla casa, tra l'altro, sappiamo che sono tra i principali fattori di povertà.

L'aspetto dell'*isolamento sociale* è questione rilevante che è emersa, anche se con angolature differenti, in tutte le interviste. Troviamo donne segregate dai contesti sociali, uomini che hanno mobilità lavorative estremamente stressanti che li spostano continuamente da una città all'altra, nuclei familiari totalmente sganciati dalle reti territoriali.

In altri casi troviamo come unica alternativa all'isolamento la presenza ambivalente di reti di connazionali: da un lato, possono rappresentare opportunità e protezione, dall'altro, come abbiamo visto, in alcuni casi mettono in atto dinamiche di sfruttamento.

In alcune interviste emerge l'isolamento legato alla distanza dalla propria famiglia, in alcuni casi i genitori, in altri casi moglie e figli, che si traduce in un duplice elemento di vulnerabilità. Se essere fisicamente ed emotivamente soli rende sempre difficile riuscire a rispondere ai problemi emergenti, questa condizione comporta spesso l'imperativo di "mandare soldi a casa" (rimesse), in qualche modo portando a giustificare/tollerare la propria situazione di sfruttamento.

4. Impatti concreti sui percorsi lavorativi e di vita

In relazione e risposta alle questioni sopra identificate come maggiormente urgenti e critiche, appare interessante mettere in luce gli aspetti materiali che i beneficiari hanno identificato come elementi centrali nel proprio percorso progettuale. Riportiamo gli elementi tangibili che hanno ricevuto un particolare apprezzamento.

Il primo elemento è stato il supporto nella regolarizzazione documentale: come già anticipato, questo aspetto è stato estremamente apprezzato e sempre presente nelle diverse interviste. La consulenza legale in molti territori ha svolto un ruolo determinante.

Troviamo poi l'accompagnamento nei rapporti con istituzioni e servizi:

le barriere burocratiche evidenziate dagli intervistati, in realtà anche dagli operatori e dalle operatrici, sono molte e diversificate. Avere la possibilità di essere accompagnati alla comprensione della questione da affrontare ed eventualmente anche allo svolgimento dell'adempimento risulta assolutamente centrale e derimente rispetto al percorso di vita del soggetto.

Infine, l'orientamento verso opportunità lavorative alternative: aver trovato un luogo dove poter rileggere il proprio percorso lavorativo, molte volte anche esistenziale, ha permesso di vedere, a volte per la prima volta, e riconoscere le proprie competenze e, dunque, immaginare dei percorsi differenti. A questo processo di scoperta personale si è unito anche l'occasione di essere supportati nella costruzione del cv, nella definizione di una strategia di crescita professionale (formazione, tirocinio, *etc.*), nella strutturazione di una strategia funzionale alla ricerca di nuove posizioni lavorative estranee a logiche di sfruttamento.

A questi elementi, che sono quelli emersi in maniera abbastanza condivisa, va sicuramente aggiunta la possibilità data dal progetto di potersi interfacciare con figure di mediazione, che sicuramente hanno permesso una comunicazione fluida con gli operatori/operatrici e istituzioni in generale. È bene ricordare, infatti, che siamo di fronte a persone che per lo più non conoscono in maniera adeguata la lingua italiana. La figura del mediatore e della mediatrice hanno inoltre, da un lato, permesso agli operatori di comprendere meglio alcune questioni culturali piuttosto che particolari visioni del mondo, dall'altro, invece, hanno generato un capitale fiduciario attraverso il quale far passare informazioni e comunicazioni funzionali al percorso evolutivo del soggetto.

Le evidenze raccolte, in maniera diretta e indiretta, ci dicono che i risultati materiali si collocano prevalentemente nella fase di supporto, accompagnamento e mediazione e che questi aspetti – per dichiarazione dei beneficiari stessi – producono un senso di benessere e di maggior tranquillità rispetto alla propria vita. È stato invece più difficile rilevare elementi di stabilizzazione strutturale dei percorsi lavorativi, che appare maggiormente condizionata da fattori esterni al progetto (assetto del mercato del lavoro, condizioni normative, reti informali).

È altrettanto evidente che non si può non tener conto delle tempistiche progettuali, che non hanno permesso un accompagnamento di medio-lungo periodo, e la carenza di alcuni strumenti (esempio contributi formativi, supporto abitativo, *etc.*) che avrebbero potuto permettere una magnitudo dell'intervento più significativa.

5. Trasformazioni percepite: consapevolezza e autoefficacia

Dall'analisi delle interviste e dei resoconti delle operatrici e degli operatori emergono alcuni cambiamenti percepiti, che in estrema sintesi possiamo descrivere come rafforzamento della propria consapevolezza e autoefficacia (Jahoda *et al.*, 2011). Provando ad entrare maggiormente nel dettaglio possiamo evidenziare tre dimensioni.

I percorsi realizzati nella maggior parte dei casi hanno messo in luce come esito una maggiore e migliore *presa di coscienza dei propri diritti*. Forse, per essere maggiormente precisi, bisognerebbe dire che attraverso l'incontro con gli operatori, le operatrici e la rete di supporto del progetto le persone hanno compreso che *possono avere dei diritti*, quali cittadini e lavoratori. In alcuni casi, anche all'interno dei percorsi provinciali, è emerso come spesso si sia di fronte a persone che non possiedono consapevolezza che in Italia tendiamo a dare per scontate, per cui soprattutto nei più giovani, il paragone con i propri Paesi di provenienza rende accettabili situazioni che non dovrebbero esserlo. Questo chiaramente è un primo problema da affrontare: far comprendere che le persone che ti hanno trovato quel lavoro non ti stanno facendo un favore, non sono da ringraziare, ma in realtà ti stanno sfruttando. INLAV Lombardia, in molti casi, ha permesso di attivare questo processo di lettura diversa della propria situazione e riconoscimento di essere soggetti con dei diritti

Un passaggio rilevante, emerso in molte situazioni raccontate direttamente o indirettamente, è stato la *riduzione del senso di isolamento* attraverso l'avvio di un processo di costruzione di un sistema relazionale di riferimento comprendente anche le operatrici e gli operatori, ma non necessariamente limitato a queste figure.

Per persone spesso sole/isolate, con percorsi di vita complessi e con figure familiari e affettive situate dall'altra parte del mondo, costruire dei percorsi di fiducia diventa un elemento di supporto, attivazione, miglioramento della propria vita. In questa direzione, in molti casi, il progetto è stato capace di costruire connessioni con altri punti della rete e questo ha permesso una maggior ampiezza e intensità delle relazioni, quindi una progressiva diminuzione del proprio isolamento sociale, una generale capacitazione dell'individuo.

Anche sulla base dei due elementi precedenti, infatti, si è rilevato come tutti gli intervistati, attraverso il percorso all'interno di INLAV Lombardia, abbiano *sviluppato una maggior convinzione di poter incidere sul proprio percorso di vita*.

È giusto evidenziare che non siamo mai di fronte a trasformazioni radicali, ma piuttosto a micro-cambiamenti che però sono segnali di un posizionamento differente rispetto al proprio percorso di vita. In questo senso si

rilevano situazioni, come già accennato, in cui le persone, senza la nuova consapevolezza sulle proprie competenze, non avrebbero mai ambito a un percorso evolutivo diverso, lavorativo e personale. Altri casi hanno visto la valorizzazione di un percorso formativo o di un tirocinio quali occasioni di emancipazione. In altri casi ancora, il contatto con INLAV Lombardia ha consentito di leggere l'illegittimità e inaccettabilità di alcune situazioni, attivando quindi le giuste energie per uscirne.

In queste e altre situazioni il progetto ha svolto chiaramente una funzione di consapevolezza e attivazione, ovvero di empowerment dei beneficiari.

In termini teorici, tali elementi possono infatti essere letti come un ampliamento delle capability (Sen, 1993) e come un processo di *empowerment* del soggetto (Zimmerman, 2000), intesi non soltanto come acquisizione di competenze, ma come rafforzamento della capacità di scelta. È un ampliamento delle opportunità che le persone hanno a disposizione e questo permette, potremmo dire, una decolonizzazione del proprio futuro che porta ad agire su una ripartizione diseguale della capacità di aspirare (Appadurai, 2013).

In questo senso è corretto evidenziare come le trasformazioni che abbiamo rilevato non siano assolutamente lineari: in alcuni casi, l'acquisizione di maggiore consapevolezza ha comportato tensioni con i datori di lavoro o timori legati alla stabilità occupazionale. In altre situazioni, si sono aperti dei percorsi formativi o di tirocinio che si spera possano portare a delle svolte lavorative. Questo aspetto è importante perché mette in luce la necessità di costruire percorsi di accompagnamento che abbiano una durata significativa e di non ridurre questi interventi, e la loro valutazione, ad azioni puntuali ed episodiche.

6. Le ambivalenze e i limiti emersi

In questa analisi riteniamo importante anche mettere in luce le criticità dell'intervento, soprattutto in un'ottica di miglioramento e di rafforzamento delle attività. Anche questa sezione tiene conto di alcune indicazioni emerse dai beneficiari, ma anche degli esiti dell'interlocuzione con le operatrici e gli operatori.

La difficoltà di interazione con le condizioni di vulnerabilità rappresenta una delle criticità emerse con maggiore evidenza. I beneficiari sono persone che hanno attraversato vicissitudini significative e che molte volte hanno vissuto traumi importanti. Allo stesso tempo anche le loro situazioni attuali sono di norma estremamente problematiche e di difficile soluzione. In questa direzione il progetto – pur evidenziando la sua capacità di essere un punto di

riferimento – non è sempre riuscito a sbloccare delle situazioni e a risolvere strutturalmente dei problemi come, la situazione lavorativa e abitativa. Questa criticità, seppur legata, come abbiamo scritto, a condizioni di sistema, in molti casi ha però impedito di mantenere agganciate le situazioni più fragili.

Il *mantenimento dei contatti* è stato uno degli elementi centrali. Le operatrici e gli operatori hanno svolto un ruolo di raccolto estremamente importante e dimostrato sovente grandissima flessibilità. Questo ha permesso – come abbiamo visto nel paragrafo sull'accoglienza – di generare fiducia e soddisfazione nelle persone incontrate. È altrettanto vero che le persone a cui ci rivolgiamo spesso presentano una mobilità estremamente elevata, con l'inevitabile difficoltà nel proseguire nell'accompagnamento nel tempo di alcune situazioni.

Le persone incontrate spesso scontavano uno *scarso livello di consapevolezza* rispetto alla propria situazione. In alcuni casi, come detto, il progetto ha prodotto un miglioramento nella capacità di lettura della propria situazione, ma senza che ciò si traducesse immediatamente in un cambiamento occupazionale. Questo scarto tra consapevolezza e trasformazione strutturale rappresenta un nodo centrale e rischia, se non si risolve in tempi ragionevoli, di generare un forte senso di frustrazione e di impotenza nel soggetto, riducendo o addirittura eliminando le dinamiche di capacitazione innescate.

7. Elementi trasversali e valore aggiunto del progetto

A conclusione di questo approfondimento sui beneficiari, pensiamo che sia interessante realizzare un'analisi integrata delle narrazioni raccolte, dalla quali emergono quattro elementi trasversali.

La centralità della relazione educativa come fattore abilitante. Porsi in una logica educativa e di supporto restituisce potere ed *agency* anche a soggetti che mostrano elementi di estrema vulnerabilità.

La necessità di costruire processi e non solo prestazioni. Le storie di queste persone ci raccontano dell'importanza di costruire percorsi, processi e non puntare esclusivamente a realizzare prestazioni puntuali ma frammentate. In questa direzione la variabile tempo diventa determinante e soprattutto la capacità di dare continuità agli interventi. È necessario, in questa direzione, costruire dei *punti di contatto permanenti* che possano davvero svolgere una funzione di orientamento per persone che vivono esperienze così estreme e che intrecciano dimensioni giuridiche, psicologiche, lavorative ed educative.

Necessità di mediazione istituzionale. In molti punti di questo volume si parla di *governance multilivello*, questo fa comprendere la complessità al-

l'interno della quale si muovono i diversi attori sociali. La stessa complessità spesso si riverbera sulle persone con *background* migratorio, solo che costoro spesso posseggono davvero pochi strumenti per affrontarla. In questa direzione diventa centrale che quei punti di contatto evidenziati poco sopra possano diventare anche dei luoghi di mediazione istituzionale in grado di accompagnare le persone nel movimento tra i diversi enti e *punti* del sistema territoriale.

L'ultimo aspetto, che pensiamo anche sia un tratto peculiare di INLAV Lombardia, è la necessità di costruire dei dispositivi territoriali flessibili e capaci di adattarsi il più possibile alle traiettorie esistenziali di persone che spesso portano con sé, oltre un carico di aspettative che potremmo definire intragenerazionale, anche traumi e ferite profonde. Tutto questo spesso genera instabilità, fatica di vivere e rischio di perdersi nelle zone più buie delle nostre città. In questa direzione pensiamo di poter affermare che il principale valore aggiunto del progetto è stato proprio quello di aver generato spazi di accoglienza, di fiducia e di accompagnamento, più che nella produzione immediata di esiti di tipo strutturale.

15. I laboratori di valutazione partecipata

di Nicola Basile e Maria Antonia Molteni

1. Premessa

Nel capitolo – dopo aver presentato nella presente premessa l’impianto teorico su cui si fonda la presente azione valutativa – saranno illustrate la metodologia di lavoro con gli attori sociali coinvolti nei laboratori, le principali evidenze valutative emerse dai territori, per poi chiudere con gli apprendimenti e le possibili prospettive di sviluppo.

All’interno del sistema di valutazione è apparso da subito necessario sviluppare un processo di approfondimento del meccanismo di lavoro che permettesse di mettere in luce i risultati, le criticità e gli apprendimenti che i gruppi di lavoro avevano sviluppato durante la vita del progetto. In questa direzione è stato deciso di scegliere alcuni ambiti territoriali sociali, che potessero raccontare lo spaccato dell’intero progetto. Per questa ragione i territori selezionati sono stati: Milano, Bergamo, Lecco, Treviglio, Siziano e Mariano Comense. Questo ha offerto una copertura geografica abbastanza ampia e che fosse in grado di garantire le diverse dimensioni territoriali e tipologie di zone.

Il percorso è stato ispirato dal *framework Designing Public Participation Processes* (Bryson, Quick, Slotterback e Crosby, 2014), che interpreta i processi partecipativi non come sequenze lineari ma come dispositivi adattivi, capaci di evolvere in risposta ai contesti e agli esiti intermedi. Concretamente, questo ha significato partire da un’analisi del contesto – realizzata precedentemente, anche grazie ai laboratori svolti a livello provinciale e al supporto delle animatrici territoriali – e degli stakeholder, per definire finalità chiare e realistiche, modulare il coinvolgimento dei diversi attori in base alle fasi del processo e alle asimmetrie di potere esistenti.

La valutazione ha tenuto conto sia della qualità e dell’implementazione

del processo – inclusività, fiducia, gestione del conflitto – sia degli esiti sostantivi prodotti in termini di proposte e apprendimento collettivo (Martini e Sisti, 2009).

2. Metodologia dei laboratori

La scelta di una metodologia partecipata nasceva dalla volontà di ricostruire in maniera collettiva la rappresentazione dei gruppi di lavoro coinvolti nel progetto. L'obiettivo era quello di comprendere le pratiche che avevano funzionato, mettere in luce gli adattamenti che il progetto aveva prodotto sui diversi territori, mostrare le criticità e le potenzialità e, infine, evidenziare gli apprendimenti che il gruppo di lavoro e i partner avevano acquisito nel processo di lavoro.

Il percorso di lavoro, della durata di 4 ore, è stato strutturato in 5 blocchi che permettevano di toccare i diversi aspetti del lavoro svolto sui territori.

L'avvio ha visto la presentazione degli obiettivi e delle modalità di lavoro fondamentale per realizzare un allineamento con i presenti.

In piccolo gruppo, poi, è stata realizzata la *Mappa del Progetto* in modo da mettere in luce: Attori principali, Partnership, Tempi e andamento del progetto, Azioni principali, Criticità e Episodi particolari. Questo passaggio ha permesso di realizzare una prima descrizione dell'implementazione.

A seguire si è vista una discussione critica rispetto al funzionamento del progetto, tale aspetto è stato particolarmente rilevante anche perché è stato il momento nel quale realizzare un'analisi dell'implementazione e comprendere anche la teoria del cambiamento che muoveva gli attori territoriali.

Successivamente è stato usato lo strumento *Termometro del progetto* (vedi Tab. 1), utile a definire, in maniera condivisa, i risultati prodotti dal progetto. In questo caso non era di interesse l'identificazione di un punteggio – che proprio per questo non riportiamo – quanto, invece, le modalità di valutazione e di attribuzione cui le operatrici e gli operatori hanno fatto ricorso e il confronto che queste generavano all'interno del gruppo di lavoro.

Il gruppo, infine, aveva uno spazio per un confronto conclusivo che, oltre a sintetizzare quanto emerso durante il lavoro, aveva come obiettivo quello di permettere eventuali integrazioni e valutazioni ulteriori.

Tab. 1 – Dimensioni e sottodimensioni dell'analisi

<i>Dimensione principale</i>	<i>Sottodimensione</i>	<i>Descrizione operativa</i>
Funzionamento della rete territoriale	Coordinamento istituzionale	Valuta il grado di formalizzazione e di continuità del coordinamento tra enti pubblici, terzo settore e parti sociali.
	Integrazione operativa	Misura la capacità della rete di lavorare in modo sinergico nella gestione dei casi e nella progettazione delle azioni.
Accessibilità e outreach	Comunicazione di prossimità	Valuta la riconoscibilità del servizio e la capacità di comunicare con i destinatari attraverso linguaggi e canali adeguati.
	Capacità di intercettazione	Rileva l'efficacia delle azioni di <i>outreach</i> e la prossimità ai luoghi dove si manifesta lo sfruttamento.
Presa in carico	Continuità del percorso	Indica la coerenza e la stabilità del percorso di presa in carico nel tempo, dall'emersione all'autonomia.
	Multidimensionalità dell'intervento	Misura la capacità di offrire risposte integrate su più piani (abitativo, lavorativo, sanitario, relazionale).
Impatto sul fenomeno	Riduzione del rischio	Osserva gli effetti delle azioni sulla diminuzione dei fattori di rischio e vulnerabilità.
	Innovazione sistemica	Valuta la capacità dell'intervento di produrre apprendimento, nuove policy e modelli replicabili.

È importante sottolineare che i laboratori valutativi hanno sempre seguito, escluso nel caso di Lecco, i lavori di co-programmazione sui Patti Territoriali a livello provinciale e questo ha permesso di partire dalla conoscenza del contesto territoriale con particolare attenzione a: problematiche, elementi di vulnerabilità, processi attivi sul territorio e stakeholder attivi. Centrale, inoltre, è stato il coinvolgimento degli animatori territoriali che ha permesso di seguire in maniera puntuale gli andamenti progettuali. Quest'ultimo aspetto ha permesso di mantenere un forte collegamento con quanto realizzato dai gruppi di lavoro durante l'intero progetto e di avere anche dei riferimenti su territori non inseriti all'interno del processo di valutazione partecipata.

3. Attori coinvolti e dinamiche partecipative

Gli attori coinvolti sono stati in maniera specifica i partner di progetto, che hanno partecipato in maniera attiva e convinta. In alcuni casi, in particolare Bergamo, sono stati presenti operatori di altre realtà (CGIL).

Complessivamente i laboratori hanno coinvolto 42 operatrici e operatori. Mettendo insieme operatori dei Comuni, dell'Aziende Speciali Consortili e del Terzo Settore.

I laboratori hanno permesso un confronto ampio, ma, al tempo stesso, focalizzato su alcuni aspetti di particolare interesse. In tutti i casi il clima è stato positivo e l'intervento non è stato percepito come un elemento di verifica e di controllo, ma propriamente di *valutazione* nel senso etimologico del termine: *dare valore*.

Per ovvie ragioni gli incontri sono stati svolti negli ultimi due mesi di progetto, questo ha reso possibile raccogliere gli elementi dell'intera vita di INLAV Lombardia.

4. Esiti valutativi e previsionali

Nel raccontare gli esiti emersi dai laboratori appare importante mettere in luce come sia necessario collocare queste riflessioni in un'ottica di apprendimento ermeneutico che nasce dall'esperienza realizzata e dalla successiva riflessione. Ciò significa che quanto emerge non va letto come un insieme di risultati definitivi, ma come una comprensione che si è costruita progressivamente attraverso il fare, il confronto e il ritorno critico su ciò che è accaduto: un processo in cui il significato delle esperienze si chiarisce proprio nel momento in cui ci si ferma a interrogarle collettivamente (Mortari, 2003).

Le *storie dei territori* hanno in qualche modo caratterizzato gli sviluppi delle singole declinazioni territoriali. È apparso evidente che il funzionamento dei progetti sia stato influenzato da alcuni elementi pregressi. Negli ambiti dove era presente una forte e funzionale esperienza di coprogettazione, come Lecco e Milano, gli operatori e le operatrici di INLAV si sono immediatamente inserite in un sistema capace di connettere e connettersi al sistema dei servizi territoriali.

Discorso analogo, anche se su un piano differente, possiamo farlo per quanto riguarda la presenza della Rete Antitratta – attiva da anni e che opera trasversalmente su diversi territori – che ha reso possibile una pervasività significativa sul territorio e una capillarità che altrimenti sarebbe stata difficilmente raggiungibile nei tempi del progetto.

Questo, da un lato, porta a una considerazione scontata, ovvero che le reti

sociali funzionanti facilitano lo svolgimento delle attività, dall'altro, aprono la domanda sul come sostenere quello che è stato costruito all'interno del progetto e sulla necessità di non disperdere il capitale che si è generato in termini di competenze, conoscenze e relazioni.

Il *funzionamento dei Punti Unici di Accesso* si è differenziato in maniera significativa, in alcuni casi, infatti, si è scelto di utilizzare uno spazio in maniera molto marcato (es. Treviglio, Mariano Comense e Tradate) in altri casi, invece, l'orientamento è stato quello di sviluppare una poliedricità di punti di accoglienza. Questo meccanismo era già presente nello sviluppo dei singoli piani esecutivi; dai laboratori è emerso, tuttavia, come queste scelte si siano maggiormente definite e caratterizzate nel corso del progetto.

Questo elemento, lo vedremo anche in relazione alle modalità di funzionamento dell'*outreach*, ha portato in alcuni casi ad aprire dei veri e propri PUA all'interno di strutture significative come SAI, CAS e CPIA.

Tale aspetto è stato un passaggio importante in quanto ha permesso di posizionarsi all'interno di luoghi dove le possibilità di incontrare potenziali vittime di sfruttamento e/o irregolarità è sicuramente più significativo. Al tempo stesso questi luoghi sono anche spazi dove sono presenti risorse fiduciarie che facilitano l'emersione delle criticità.

In tutti gli ambiti sociali territoriali il PUA ha svolto un punto di contatto unitario e capace di accogliere in maniera ampia le diverse situazioni.

Si è rilevato che le persone in situazione di sfruttamento non sempre accedono autonomamente ai servizi e che l'accesso spesso non coincide con la loro mera disponibilità formale, ma è mediato dalle modalità organizzative e dalle interazioni di *front-line* (Lipsky, 1980; Penchansky e Thomas, 1981). Per questo il PUA è risultato maggiormente efficace nella misura in cui ha abbandonato una logica di sportello, strutturandosi come presenza attiva nei luoghi di vita delle persone, capace di intercettarle dove si trovavano e di offrire risposte concrete già al primo contatto, abbassando le soglie di accesso e costruendo fiducia a partire dall'incontro (Dubois, 2010).

La *strategia di outreach*, presente in tutti gli ambiti, è stata messa in campo in maniera diversificata. Gli ambiti che avevano all'interno della partnership gli enti appartenenti alla Rete Antitratta sono stati agevolati sia in termini di mappatura, sia a livello di competenze.

Altri territori, come per esempio Mariano Comense, considerata la loro struttura socioeconomico, hanno revisionato e ridimensionamento le attività di questa tipologia di intervento. In questi casi, e qua possiamo identificare un punto di contatto con il PUA itinerante, l'*outreach* si è realizzata con una forte connessione con i luoghi frequentati in maniera significativa da persone con *background* migratorio e in particolare con persone che evidenziano specifici tratti di vulnerabilità.

In altre situazioni, per esempio, Siziano, l'attività di *outreach* è stata considerevole e ha permesso di rafforzare il rapporto con la comunità riuscendo ad arrivare anche ai negozi etnici.

Nel caso di Treviglio, altro caso ancora, l'*outreach* ha svolto una funzione centrale: la presenza di un'importante stazione ferroviaria ha rappresentato un punto di contatto privilegiato con le persone, consentendo agli operatori di intercettarle in un luogo di transito ad alta frequentazione e di avviare relazioni anche con chi non avrebbe mai raggiunto spontaneamente un servizio.

Appare interessante segnalare come questi aspetti si collocano all'interno di specifici approcci di *outreach* (cfr. Capp. 5, 16).

5. La presa in carico e il prendersi cura

Nei laboratori è apparso come significativo la propensione di tutti i gruppi di lavoro a realizzare una presa in carico della persona sfruttata. Questo, da un lato, ha portato ad un accompagnamento molto significativo delle persone (cfr. Cap. 14). Le operatrici e gli operatori sono diventati dei punti di riferimento, potremmo dire dei veri e propri *case manager* che hanno accompagnato le persone ad affrontare le diverse vicissitudini: dalla verifica e sistemazione dei documenti fino alla stesura del curriculum e alla preparazione al colloquio di lavoro. Questo pensiamo che sia uno degli elementi maggiormente significativo del progetto (Woodside e McClam, 2015).

Per molte delle persone coinvolte, la barriera linguistica ha rappresentato un ostacolo significativo, sia nella comprensione del servizio offerto sia nella lettura della propria situazione. Si tratta di una difficoltà che emerge sin dal primo contatto e che rende necessaria la presenza di mediatori linguistico-culturali, figura che ha svolto un ruolo determinante nel funzionamento del progetto INLAV Lombardia.

Dall'altro lato, questa presa in carico non è sempre stata possibile, poiché in alcuni casi la fragilità delle persone era estrema. Ciò è riconducibile principalmente a due fattori. Il primo riguarda la struttura del progetto, che non prevedeva la possibilità di fornire supporti economici e/o abitativi. Il secondo è legato alla mobilità lavorativa di queste persone: si è rilevato, in molti ambiti territoriali, che gli uomini giovani tendono a cambiare città con frequenza, rendendo difficile mantenere qualsiasi tipo di contatto. Tale criticità ha avuto ricadute anche su alcuni approfondimenti valutativi (cfr. Cap. 14).

6. Apprendimenti collettivi e costruzione di visioni condivise

La sperimentazione INLAV Lombardia rappresenta, nel panorama italiano, un'esperienza di rilievo per ampiezza, articolazione e profondità degli apprendimenti prodotti. Territori lombardi profondamente diversi tra loro – dalla metropoli milanese ai piccoli comuni della provincia pavese, dalla solida rete bergamasca al territorio comasco – hanno sperimentato per la prima volta un dispositivo integrato di contrasto allo sfruttamento lavorativo, mettendo alla prova ipotesi progettuali, costruendo reti e producendo una conoscenza del fenomeno che prima era sostanzialmente inesistente. Da tutto questo percorso emergono alcune attenzioni che, dal nostro punto di vista, possono diventare degli orientamenti per il futuro.

La *zona grigia tra irregolarità e sfruttamento* si è confermata in tutti i territori come la condizione prevalente, richiedendo strumenti e approcci diversi da quelli tradizionalmente associati alla lotta alla tratta. Il fenomeno dello sfruttamento lavorativo non si presenta nelle forme eclatanti del caporalato rurale ma si manifesta in modo diffuso e normalizzato nei settori della ristorazione, dell'edilizia, del lavoro domestico, della logistica, spesso intrecciato con dinamiche comunitarie che rendono il confine tra lavoro e sfruttamento particolarmente sfumato. Questa complessità richiede approcci non schematici, tempi lunghi e una capacità di lettura che superi le categorie giuridiche tradizionali.

L'*integrazione delle competenze* è stato uno degli elementi centrali. Il progetto ha dimostrato, con evidenze convergenti da tutti i territori, che è possibile costruire sistemi integrati di intervento capaci di intercettare, far emergere e accompagnare persone in condizioni di sfruttamento lavorativo. Ha confermato che l'integrazione tra competenze sociali, legali e di mediazione produce un valore aggiunto significativo nella presa in carico. Ha messo in luce la centralità dell'*outreach* e della prossimità come condizioni di accesso a un target che non si presenta spontaneamente ai servizi. Ha generato, in ciascun territorio, un patrimonio relazionale e conoscitivo che rappresenta la base indispensabile per qualsiasi intervento futuro. Al di là dei cambiamenti immediatamente misurabili in termini di status giuridico o condizione lavorativa. Tutti i territori segnalano un cambiamento più profondo e meno visibile: la crescita di consapevolezza dei beneficiari rispetto ai propri diritti e alle proprie possibilità di azione. Elemento che abbiamo visto chiaramente nella valutazione realizzata con le persone che hanno goduto dei servizi di INLAV Lombardia.

Questo dato strutturale non sminuisce il valore dei cambiamenti prodotti per le persone che hanno completato i percorsi, ma interroga la capacità del progetto di produrre cambiamenti su scala adeguata e pone con forza la

questione delle risorse necessarie per rendere l'offerta di emersione realmente competitiva rispetto al lavoro sommerso.

Appare centrale ed evidente la necessità, sul tema dell'emersione del lavoro irregolare, di *costruire un sistema giuridico-istituzionale* che possa facilitare la gestione delle situazioni emergenziali che si incontrano. In questa direzione l'aver costruito una serie di relazioni con la Guardia di Finanza, l'Ispettorato del lavoro, i Sindacati ha fatto – soprattutto pensiamo che farà – la differenza per i sistemi territoriali.

A Bergamo, per esempio, la forte e significativa collaborazione con la Cgil ha permesso di intervenire su situazioni particolarmente critiche. Anche in questa situazione la presenza del supporto legale e della figura di mediazione è stata determinante per riuscire ad agganciare le situazioni più critiche e problematiche.

A Varese, negli incontri di programmazione con la Provincia, è stato possibile rafforzare le collaborazioni con l'Ispettorato del lavoro. In generale, possiamo dire, che la presenza delle Forze dell'Ordine in alcuni momenti ha permesso di costruire dei collegamenti che saranno utile anche negli anni futuri.

È interessante notare anche come la presenza della figura legale sia stata determinante. Dopo il lavoro, un elemento che restituisce serenità alle persone incontrate dal progetto è sicuramente *avere i documenti a posto*.

A Milano, la presenza del consulente legale nelle attività di *outreach*, la partecipazione degli operatori sociali alle consulenze legali e la condivisione delle letture dei casi tra approccio sociale, legale e di mediazione hanno prodotto un arricchimento reciproco che gli operatori descrivono come trasformativo. L'esperienza ha modificato il modo di leggere le situazioni, contenendo tanto i rischi di onnipotenza (la pretesa di poter risolvere tutto) quanto quelli di impotenza (la rassegnazione di fronte alla complessità) che caratterizzano il lavoro sociale in contesti di grave sfruttamento.

Il progetto ha innescato in diversi territori una revisione critica degli approcci operativi consolidati. La costruzione dell'equipe di rete, con incontri periodici di aggiornamento sui casi e *referral* reciproci, ha istituzionalizzato una pratica di coordinamento destinata a sopravvivere al progetto.

Elemento estremamente importante è stata la *ricostruzione delle biografie delle persone* incontrate dal progetto. Appare evidente come le operatrici e gli operatori del progetto, soprattutto con i soggetti vulnerabilità elevata e trasversale, abbiano svolto un ruolo di supporto relazionale e abbiano aiutato le persone, con il determinante contributo delle mediatrici e dei mediatori, a ricostruire le proprie biografie di vita (Jahoda *et al.*, 2011).

Questo ha permesso di accompagnarle nel riposizionarsi rispetto al proprio percorso, come è emerso in modo particolare in contesti come Somma

Lombardo, Mariano Comense, Desio e Bergamo. In questa direzione si collocano le funzioni educative orientate all'*empowerment* (Zimmermann, 2000), che in molti casi si sono concretizzate inizialmente nella comprensione delle situazioni di sfruttamento o nell'avvio di un processo di elaborazione del trauma migratorio. Si tratta di un aspetto che rischia di risultare invisibile, ma che svolge un ruolo fondamentale nella vita delle persone.

7. I prossimi passi e i nodi da sciogliere

La compressione dei tempi operativi ha limitato la possibilità di approfondire le relazioni territoriali e di accompagnare le persone per un periodo consistente. In un percorso di visione condivisa, i diversi gruppi di lavoro territoriali necessitano di una continuità delle esperienze avviate: l'interruzione del progetto nella fase di consolidamento significherebbe disperdere l'investimento realizzato e vanificare il patrimonio relazionale costruito.

INLAV Lombardia ha bisogno di continuare a costruire capacità nel sistema dei servizi in modo integrato per rispondere a una problematica che spesso rimane senza risposta. Un orizzonte triennale è un tempo necessario per produrre cambiamenti significativi.

Inoltre, per migliorare le possibilità di azione del progetto, sarebbe fondamentale introdurre strumenti per sostenere economicamente le persone durante i percorsi di emersione.

Prima di INLAV Lombardia, il fenomeno era sostanzialmente invisibile nella maggior parte dei contesti. L'esperienza ha permesso di costruire una mappatura articolata di settori, luoghi, dinamiche e comunità coinvolte nello sfruttamento. Tuttavia, la conoscenza prodotta resta in larga misura tacita, incorporata nell'esperienza degli operatori e delle operatrici, e rischia di disperdersi con la conclusione del progetto se non viene documentata, sistematizzata e trasferita. Al contempo, la sperimentazione ha evidenziato con altrettanta chiarezza i limiti strutturali dell'intervento.

Gli andamenti altalenanti del PUA, a nostro avviso, hanno messo in luce come l'istituzione di uno sportello unico non sia sempre la risposta migliore e neanche l'unica possibilità. Rispetto a questo aspetto andrà realizzata un'attenta riflessione rispetto al futuro, anche in relazione all'integrazione con il sistema dei servizi per il lavoro.

È risultata problematica, inoltre, anche la relazione con i servizi sociali territoriali e i Centri per l'Impiego (CPI), infatti, non sempre c'è stata un'apertura e non sempre è stato possibile lavorare in un'ottica integrata. Questo elemento è legato, da un lato, alla specificità dell'oggetto di lavoro e, dall'altro, invece, al sovraccarico dei servizi.

Quest'ultimo elemento rimanda in maniera diretta al tema della *governance*, che è stato uno degli elementi che in alcuni casi ha messo in difficoltà i territori. In questa direzione appare centrale il lavoro dei Patti Territoriali realizzato a livello provinciale, che dovrebbe permettere di costruire e/o identificare una struttura organizzata all'interno delle quali inserire la tematica dello sfruttamento lavorativo. Ad oggi, appare scontata la necessità di muoversi sempre più verso *governance* multilivello e multi-stakeholder.

La presenza di reti preesistenti è il fattore che più ha differenziato la capacità dei territori.

Le azioni di sensibilizzazione messe in atto dai territori sono state possibili grazie alla ricchezza della rete attivata e alla capacità di coinvolgere i diversi attori individuati come antenne dello sfruttamento lavorativo: i territori sono riusciti, in larga misura, a mobilitare gli enti presenti attorno a un'azione comune.

Il contributo più prezioso della sperimentazione INLAV Lombardia alla conoscenza del fenomeno dello sfruttamento lavorativo, a nostro avviso, risiede nella dimostrazione che questo fenomeno esiste ovunque – nelle metropoli come nelle province, nei settori tradizionalmente associati allo sfruttamento come in quelli meno visibili – e che la sua emersione richiede un investimento dedicato, competenze specifiche e un impegno di sistema che non può essere confinato in progetti sperimentali a termine. La sfida per il futuro è quella di trasformare gli apprendimenti prodotti in politiche stabili, dotate delle risorse e della legittimità istituzionale necessarie per affrontare un fenomeno che, per la sua pervasività e il suo radicamento strutturale nelle dinamiche economiche e sociali del territorio, richiede risposte di lunga durata e visione sistemica.

16. Il contributo del servizio sociale nel progetto INLAV Lombardia. Posizionamento, pratiche e apprendimenti di sistema

di *Francesca Maci*

1. Introduzione

Nel quadro della sperimentazione sviluppata nei territori lombardi, il servizio sociale è stato individuato fin dall'impostazione teorico-metodologica come un attore strategico nella costruzione dei percorsi di emersione, protezione e inclusione socio-lavorativa delle persone coinvolte. La sua collocazione professionale consente, infatti, di operare su più livelli – individuale, relazionale, istituzionale e territoriale – secondo una prospettiva ecologica e multidimensionale (*cf.* Cap. 5). Questa impostazione trova una prima sistematizzazione negli *Orientamenti teorici, metodologici e operativi* (Buzzacchi *et al.*, 2025) (d'ora in avanti *Orientamenti*), elaborato nella fase iniziale del progetto per offrire agli Ambiti territoriali sociali (ATS) un quadro di riferimento per l'implementazione delle attività (*cf.* Cap. 8). Il documento esplicita due assunti che hanno guidato la sperimentazione. Il primo riguarda la natura complessa e intrecciata dello sfruttamento lavorativo: un fenomeno che raramente si presenta come problema isolato, ma che si associa frequentemente a vulnerabilità abitative, familiari, linguistiche, documentali e relazionali (Palumbo, 2024; Sciurba, 2016; Ranci, 2010). Il secondo riguarda la necessità di costruire soglie accessibili, in grado di superare barriere e diffidenze: in questa prospettiva, gli *Orientamenti* richiamano il valore dei servizi di prossimità, a bassa soglia (Vitale, 2003) e dell'*outreach* (Zadra e Elsen, 2024; Andersson, 2013) intesi come pratiche di relazione d'aiuto aperte e rispettose della diversità, del diritto di scelta e dell'autodeterminazione (Krumer-Nevo, 2021; Nussbaum, 2002), proprio per rispondere alle difficoltà di accesso ai servizi istituzionali (*cf.* Cap 5).

Il capitolo analizza il contributo del servizio sociale nella sperimentazione INLAV Lombardia a partire dall'analisi qualitativa di un focus group con assistenti sociali e figure di coordinamento degli ATS coinvolti nel

progetto e di interviste, realizzate con la finalità di approfondire ulteriormente i temi centrali emersi dal focus group. La domanda che orienta l'analisi è decisiva per la modellizzazione (*cf.* Conclusioni): *qual è stato il contributo del servizio sociale?* Certamente non solo l'implementazione di attività specifiche, ma un posizionamento professionale: funzioni esercitate, competenze attivate, tensioni attraversate e apprendimenti di sistema che un modello, per essere “messo a terra”, deve poter trattenere.

L'oggetto non è una valutazione individuale delle prestazioni, ma un'analisi riflessiva (Schön 2024; Sicora, 2017) del contributo disciplinare del servizio sociale in un campo – lo sfruttamento lavorativo – che non sempre entra esplicitamente nell'accompagnamento ordinario delle persone in condizione di vulnerabilità, ma investe direttamente i mandati di protezione e tutela, inclusione, promozione dei diritti e contrasto alle disuguaglianze (Mezzadri, 2023). In apertura del focus group, questa intenzione è resa esplicita dalla conduzione dell'incontro, che invita le partecipanti a ragionare sul modello teorico e operativo professionale adottato (Sanfelici, 2017). Questa cornice è decisiva: consente di leggere i dati come materiale empirico per una riflessione disciplinare, e non solo descrittiva.

2. Nota metodologica

La ricerca qualitativa (Cardano, 2011; Gobo, 2005) realizzata a supporto di questo capitolo è stata articolata in due fasi complementari, con l'obiettivo di far emergere il contributo effettivamente esercitato dal servizio sociale nella sperimentazione INLAV Lombardia e di approfondire la specificità professionale dell'assistente sociale nell'ambito dell'intervento con le persone in condizione di sfruttamento lavorativo che, pur rientrando nell'area della vulnerabilità con la quale normalmente questa professione si confronta, rappresenta un campo inedito d'azione.

2.1. Focus group

È stato realizzato un focus group (Acocella, 2008; Liamputtong, 2011) online della durata di circa un'ora e mezza con professioniste e professionisti degli ATS coinvolti nel progetto, prevalentemente assistenti sociali. Hanno partecipato Zaira Giangregorio (assistente sociale, ATS di Bergamo), Maria Chiara Gelosa (assistente sociale, ATS Città di Milano), Lucrezia Limido (assistente sociale, ATS di Tradate), Michela Maggi e Linda Rondalli (assistenti sociali, ATS di Lecco), Teresa Marocchi (sociologa, ATS di Suzzara),

Laura Bellotto (coordinatrice, ATS Mariano Comense), Francesca Balestrieri e Ambra Ficarra (assistente sociale Punto Unico di Accesso, ATS di Mariano Comense).

Il focus group è stato condotto in modalità sincrona online, con una traccia semi-strutturata che ha esplorato: attivazione e funzionamento del Punto Unico di Accesso (PUA); pratiche di emersione e *outreach*; presa in carico (accompagnamento) e *referral* (Blank *et al.* 2014); lavoro di rete; criticità incontrate; condizioni di sostenibilità; ruolo specifico del servizio sociale nella sperimentazione (Szeintuch, 2015). L'obiettivo del focus group non è stato valutativo in senso stretto, ma esplorativo e riflessivo: far emergere narrazioni professionali, tensioni, apprendimenti e posizionamenti disciplinari. Al focus group ha partecipato in qualità di uditrice anche Maria Antonia Molteni referente di progetto per ANCI Lombardia.

2.2. Interviste

A seguito del focus group, sono state realizzate quattro interviste semi-strutturate (Bichi, 2005) della durata di circa un'ora ciascuna, in modalità online, con l'obiettivo di integrare e ampliare lo spettro interpretativo. In una prima fase sono state incluse la voce di due ATS che non avevano partecipato al focus group, al fine di non tralasciare snodi territoriali rilevanti e approfondire temi emersi nel focus group come particolarmente significativi rispetto al ruolo del servizio sociale nell'implementazione del progetto. Sono stati intervistati Martina Secchi (assistente sociale con funzione di coordinamento progettuale, ATS di Desio – Azienda Speciale Consortile Co.De.Bri.) e Carlo Soregotti (assistente sociale specialista responsabile ufficio di piano, ATS di Suzzara, con ruolo di coordinamento istituzionale di INLAV Lombardia).

In una seconda fase, alla luce dei nuclei tematici emersi e con l'intento di rafforzare l'emersione di elementi chiave, sono state realizzate due ulteriori interviste mirate: la prima con Lucrezia Limido (assistente sociale, ATS di Tradate), già presente al focus group, per approfondire in modo più approfondito le questioni relative alla modellizzazione, alle condizioni di sostenibilità e al consolidamento dell'intervento; la seconda con le due assistenti sociali che hanno svolto un lavoro diretto con le persone nel PUA dell'ATS di Mariano Comense, Francesca Balestrieri e Ambra Ficarra, al fine di ricostruire in modo più approfondito la dimensione della relazione di aiuto (Cormos, 2019), dell'aggancio e dell'accompagnamento nei percorsi di emersione e inclusione socio-lavorativa.

Nel loro insieme, le interviste hanno consentito di esplicitare maggior-

mente il posizionamento del servizio sociale nella *governance* territoriale (cfr. Cap. 12), la dimensione dell'*outreach* come scelta organizzativa (e non solo metodologica-operativa), le condizioni di trasferibilità del modello e le tensioni tra sperimentazione e ordinario, integrando tali dimensioni con uno sguardo più vicino alle pratiche di *front-line* e ai dilemmi (Gómez-García *et al.*, 2022) che attraversano il lavoro diretto con le persone in condizione di sfruttamento lavorativo.

2.3. *Analisi dei dati*

L'analisi dei dati è stata condotta secondo un approccio di *analisi tematica riflessiva* (Braun e Clarke, 2022), orientato all'individuazione di nuclei tematici ricorrenti e alla costruzione di categorie interpretative coerenti con il quadro teorico del servizio sociale e del progetto. Il processo analitico ha previsto una lettura ripetuta e immersiva delle trascrizioni, una prima codifica aperta, l'individuazione e riorganizzazione dei temi (posizionamento, *outreach*, multidimensionalità, tensioni, sostenibilità), e la loro discussione in relazione agli Orientamenti e al mandato professionale del servizio sociale (Gui, 2008).

Le due fonti – focus group e interviste – sono state analizzate in modo integrato, mantenendo la voce diretta dei partecipanti come elemento centrale della discussione. L'uso esteso di citazioni delle e degli intervistate/i risponde anche a un'esigenza di trasparenza interpretativa: far emergere l'esperienza e il lessico professionale “in presa diretta”, evitando letture auto-referenziali e interpretative da parte del ricercatore.

2.3.1. *Posizionamento della ricercatrice*

La ricerca si colloca in una prospettiva interpretativa e riflessiva coerente con la tradizione del servizio sociale (Fargion, 2013; Gui, 2004). La ricercatrice, assistente sociale specialista di formazione e con una ventennale esperienza nei servizi sociali, ha preso parte al progetto come componente del gruppo di ricerca: una posizione che consente una conoscenza significativa del contesto, ma che richiede, al contempo, un esercizio esplicito di riflessività e distanziamento analitico, volto a mantenere uno sguardo critico sulle tensioni e sui limiti della sperimentazione.

Si è scelto di utilizzare i nomi per esteso e le iniziali degli intervistati nelle citazioni per dare valore e riconoscimento all'esperienza (Honnet, 2002) di ciascun ATS che ha preso parte alla sperimentazione.

3. Il servizio sociale in INLAV Lombardia: ruolo, mediazioni e funzione di sistema

Gli Orientamenti, consegnati agli ATS come quadro teorico, metodologico e operativo (*cf.* Cap. 8), offrono una base solida per collocare il servizio sociale in INLAV Lombardia. La rassegna di *social work* richiamata nel documento mette in evidenza la fragilità degli interventi frammentati, il limitato investimento sulle radici strutturali del fenomeno e le difficoltà di valutazione legate alla qualità dei dati. In questo quadro, al servizio sociale viene attribuito un ruolo strategico quando è orientato da una prospettiva ecologica (Bronfenbrenner, 1979), anti-oppressiva (Sanfelici, 2024; Allegri e Sanfelici, 2023; Burke e Harrison, 2009; Dominelli, 2002) e trifocale (Gui, 2022), capace cioè di tenere insieme persona, contesti prossimi e dimensione strutturale-politica. Il punto, tuttavia, non è soltanto richiamare un mandato astratto: il materiale empirico mostra in che modo questo mandato prenda forma nelle pratiche, nelle mediazioni istituzionali e nelle scelte organizzative che rendono trattabile un fenomeno altrimenti disperso tra servizi, competenze e livelli di governo.

Il focus group mostra con chiarezza che questo posizionamento non è rimasto sul piano astratto. Il primo elemento che emerge è la collocazione del servizio sociale come ponte tra livelli (Manzini e D'Alena, 2021): tra la dimensione micro della relazione con le persone, il livello meso della rete territoriale (Ripamonti, 2019) e il livello macro delle condizioni giuridico-amministrative e delle politiche. Più che presidiare un singolo segmento dell'intervento, il servizio sociale sembra qui assumere una funzione di traduzione tra linguaggi, vincoli e opportunità diverse: quella che consente di tenere insieme la situazione della persona, la rete e la cornice istituzionale.

Abbiamo incrociato stranieri in una condizione giuridica molto precaria, per cui senza permessi di soggiorno. Con permessi di soggiorno legati al tema del lavoro e dello sfruttamento lavorativo una delle cose fondamentali sono stati i mediatori e la funzione di *advocacy* è stata davvero importante. Portare la persona a una condizione giuridica più stabile, che gli permettesse quindi di avere una base solida per uscire effettivamente da una condizione di sfruttamento lavorativo se mancano queste condizioni di base, poi l'uscita è pressoché impossibile (Z. G., assistente sociale, ATS Bergamo).

Questa citazione chiarisce *un punto decisivo per la modellizzazione: nel contrasto allo sfruttamento la dimensione lavorativa non è separabile da quella dei diritti e della stabilità amministrativa*. Il servizio sociale, in quanto professione che opera sull'accesso ai diritti (Mapp, 2020), diventa quindi un attore che rende concretamente praticabile l'uscita dal lavoro irregolare. L'inclusione, in questa prospettiva, non coincide soltanto con il collocamen-

to lavorativo, ma con la costruzione di condizioni minime di sicurezza e regolarità.

Un'ulteriore intervista, collocata tra coordinamento e rapporto con i servizi comunali, mette a fuoco la natura non lineare del lavoro in INLAV Lombardia: un lavoro che richiede di comporre elementi diversi e di costruire coerenza progettuale:

A me viene in mente l'immagine del puzzle: solo mettendo insieme i tanti pezzi della complessità si può arrivare a costruire una progettazione organica (L. L., assistente sociale, ATS Tradate).

L'immagine del puzzle suggerisce che il servizio sociale, in INLAV Lombardia, si configura meno come un servizio tra gli altri e più come una funzione di ricomposizione: tiene insieme parti di una storia che, se lette soltanto dal lato del lavoro, rischiano di restare parzialmente comprensibili e di produrre risposte altrettanto parziali. In termini relazionalmente più netti, è proprio questa capacità di costruire coerenza tra frammenti eterogenei a definire il contributo specifico del servizio sociale nel progetto.

Il posizionamento emerge anche sul versante della regia istituzionale. Le interviste aggiungono infatti un dato importante: per alcuni ATS il progetto è stato percepito, almeno all'inizio, come un ulteriore carico di lavoro rispetto a progettualità già attive. Viene così descritta con franchezza la necessità di collocare il tema del contrasto allo sfruttamento lavorativo a livello istituzionale:

C'erano stati un po' di dubbi e di perplessità, proprio perché abbiamo già tanti altri progetti attivi e questo diventava "un di più" che non sembrava immediatamente appartenente alle competenze specifiche [del servizio sociale, n.d.a] (C.S., responsabile ufficio di piano, ATS Suzzara).

Questa affermazione segnala una tensione da non rimuovere: la collocazione dello sfruttamento lavorativo nei servizi sociali territoriali non è scontata, soprattutto quando l'organizzazione è già saturata da mandati e progettualità. Proprio per questo, il posizionamento del servizio sociale in INLAV Lombardia assume un tratto specifico: *non solo lavorare sulle singole situazioni, ma contribuire a dare legittimità istituzionale a un campo di intervento non ancora pienamente riconosciuto come parte dell'attività ordinaria*. È un passaggio cruciale, perché chiarisce che la modellizzazione non dipende soltanto dall'efficacia di singole pratiche, ma anche dalla capacità di far riconoscere questo ambito come pertinente al mandato dei servizi.

Il ruolo dell'assistente sociale viene descritto da alcune intervistate soprattutto come funzione di coordinamento e di raccordo, rendendo evidente

che una parte decisiva dell'attività si è giocata nella connessione tra amministrazioni, ente gestore e operatività del PUA (cfr. Cap. 5):

Ho svolto più una funzione di coordinamento: una ruota di trasmissione tra la parte amministrativa e il gruppetto di operatrici dell'ente del terzo settore (M.S., assistente sociale, ATS Desio).

Ne deriva un primo esito interpretativo: *INLAV Lombardia ha collocato il servizio sociale in una posizione di cerniera tra livelli di governance e pratiche operative*. Questo posizionamento è coerente con l'impianto degli Orientamenti, fondato su uno sguardo ecologico e trifocale, e mostra al tempo stesso un elemento da presidiare: senza una regia pubblica riconosciuta e senza un lavoro di raccordo istituzionale, la sperimentazione rischia di ridursi a un insieme di azioni parallele e scarsamente connesse. Il punto di vista degli intervistati suggerisce che il valore aggiunto del servizio sociale non stia in una funzione ancillare, ma nella capacità di costruire connessioni affidabili tra livelli diversi dell'intervento.

Il posizionamento del servizio sociale emerge con particolare evidenza anche nelle voci delle professioniste impegnate nel lavoro diretto con le persone intercettate dai PUA. Il lavoro sociale non coincide con una gestione procedurale, ma con la costruzione di un progetto di aiuto nella relazione e con la tenuta delle fila delle reti individuali:

Il mio ruolo è di accoglienza dei beneficiari, di affiancamento, di costruzione insieme a loro di quello che è il progetto di aiuto e anche di tenuta delle fila delle reti di aiuto individuali. È proprio un lavoro operativo, proprio di relazione con le persone che seguiamo (F.V., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

Questa definizione rende visibile un tratto distintivo del servizio sociale in INLAV Lombardia: la relazione di aiuto come infrastruttura del percorso di emersione e inclusione. In un campo in cui la fiducia (Smith, 2001) è fragile e il rischio di ritorsioni rappresenta un limite concreto, l'accompagnamento non è un atto definito, ma un processo fatto di continuità, riconoscimento e traduzione tra bisogni impliciti, risorse disponibili e diritti esigibili. In altri termini, la relazione non è un elemento accessorio dell'intervento, ma la condizione che permette all'intervento stesso di essere credibile e praticabile.

La parola che direi io è "opportunità" sono opportunità di vita che possono subentrare nelle loro vite (A.F., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

Un ulteriore elemento di posizionamento riguarda la dimensione generativa della progettazione (Becchetti, 2022). In alcuni territori il progetto è

stato attivato anche a partire da una lettura professionale maturata all'interno del servizio sociale:

La progettazione nasce proprio dall'impulso del servizio sociale su questa tematica; [i servizi] sono un po' dei punti sentinella sul territorio (L.L., assistente sociale, ATS Tradate).

INLAV Lombardia, dunque, non appare come un semplice dispositivo aggiuntivo, ma come un campo che rende esplicita la capacità del servizio sociale di trasformare segnali dispersi in oggetto di programmazione e di alleanza istituzionale. È qui che il discorso assume una valenza non soltanto descrittiva, ma interpretativa: mostra come il servizio sociale possa contribuire a far emergere, nominare e trattare un fenomeno che tende altrimenti a restare ai margini dell'agenda ordinaria dell'intervento dei servizi.

4. Pratiche professionali e apprendimenti nell'esperienza di *outreach*

Focus group e interviste mettono in luce alcune dimensioni centrali del contributo del servizio sociale nella sperimentazione. Senza disperderne la ricchezza, le sintetizziamo in alcune aree tematiche che emergono con particolare evidenza nel confronto con l'approccio e con la pratica dell'*outreach* (cfr. Cap. 5). La scelta di soffermarsi su queste aree non risponde soltanto a un'esigenza di sistematizzazione: serve a mostrare in che modo la sperimentazione abbia prodotto apprendimenti professionali che eccedono il singolo progetto e interrogano più in generale il modo in cui il servizio sociale costruisce accesso, tutela e accompagnamento nei contesti di vulnerabilità complessa.

Nell'analisi del focus group e delle interviste, il tema delle competenze (Dellavalle e Mozzone, 2026; Rosignoli *et al.*, 2021) e quello dell'innovazione non coincidono con la mera descrizione di strumenti. Emerge piuttosto un modo di lavorare: una postura professionale che combina prossimità (Messia e Venturelli, 2015), lettura multidimensionale e tutela dei diritti (Petrella e Milani, 2024). In questo quadro, l'*outreach*, richiamato negli Orientamenti come pratica appropriata per ridurre le barriere, appare non tanto come una competenza già data del servizio sociale, quanto come un campo di sperimentazione che INLAV Lombardia ha reso possibile e visibile. Proprio per questo, parlare di *outreach* in questo capitolo significa discutere non solo di tecniche di aggancio, ma di ridefinizione concreta della postura professionale.

4.1. Prossimità, soglie e accessibilità: l'outreach come postura professionale

Nel focus group l'*outreach* emerge attraverso narrazioni che insistono su due aspetti: l'accesso non avviene spontaneamente e la fiducia richiede tempi lunghi e un investimento intenzionale. L'aggancio viene così descritto come un processo territoriale che passa da nodi informali della rete:

Avevamo una rete capillare con le Caritas e un market solidale; spesso l'aggancio iniziale avveniva informalmente all'interno di alcuni nodi della rete. Il rapporto di fiducia ha permesso poi l'accompagnamento delle persone al servizio sociale comunale o al PUA (L.R., assistente sociale, ATS Lecco).

Questo passaggio è cruciale perché mostra come, in INLAV Lombardia, l'*outreach* non coincida soltanto con l'andare in strada, ma con la costruzione di accessi plurali e mediati, nei quali la rete territoriale funziona come infrastruttura relazionale (Petrella e Maci, 2025). È un punto di forza ma anche un possibile limite di trasferibilità: dove la rete è meno capillare o meno orientata alla fiducia, l'aggancio rischia di non prodursi. In questo senso l'*outreach* va letto come una pratica situata, che richiede analisi di contesto e capacità di adattamento, non come una procedura standard replicabile in modo standardizzato.

Nella stessa direzione, un'altra intervista mette in evidenza il ruolo decisivo dei nodi comunitari e religiosi nell'aggancio delle persone:

Il lavoro con le Caritas e con le associazioni religiose è stato prezioso perché sono luoghi in cui transitano persone che difficilmente arriverebbero ai servizi sociali se non grazie all'aggancio della rete territoriale (F.V., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

La citazione mostra che la prossimità non si costruisce solo attraverso la presenza degli operatori, ma anche attraverso la capacità di attivare luoghi già riconosciuti come affidabili dalle persone.

Nel focus group la fiducia non appare come un valore retorico, ma come una condizione concreta di lavoro. Emerge con chiarezza che il *setting* può essere percepito come controllo e che, per questo, occorre un lavoro di chiarificazione e trasparenza:

All'inizio le persone non comprendono la ragione di queste domande "io sono qua per l'aspetto del lavoro, perché mi chiedi della mia famiglia?". C'era la percezione di noi operatrici come un controllo. In un caso: "ma perché vi fate queste domande, non siete la polizia". E poi il tempo: più volte si incontra la persona, più volte

si fanno capire le motivazioni; ha contribuito a creare quella fiducia (F. V., assistente sociale ATS Mariano Comense).

La citazione mette in evidenza anche la dimensione etica dell'*outreach* e dell'accoglienza: rendere comprensibile il senso delle domande, evitare ambiguità, negoziare il *setting*. È qui che la competenza del servizio sociale nel maneggiare il confine tra cura e controllo diventa un valore specifico nel contrasto allo sfruttamento. La prossimità, infatti, non produce fiducia per il solo fatto di avvicinarsi alle persone; la produce quando l'avvicinamento è leggibile, rispettoso e non intrusivo. Un'ulteriore osservazione insiste sul nesso tra prossimità e prevenzione dell'emergenza:

Se si rimane nel proprio ufficio qualcosa prima o poi arriva, ma spesso arriva quando la situazione è già diventata emergenza. Uscire sul territorio permette invece di intercettare le persone prima (A.F., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

Qui l'*outreach* appare come una scelta che consente di intervenire prima che la vulnerabilità si cristallizzi, rendendo più praticabile un accompagnamento fondato sulla fiducia e sulla tempestività.

4.2. Vulnerabilità intrecciate e lettura unitaria dei percorsi

Nel focus group più voci convergono nel descrivere la stratificazione delle vulnerabilità (Palumbo, 2024). Le assistenti sociali che hanno lavorato a stretto contatto con i beneficiari sottolineano il fatto che la domanda iniziale, centrata sul lavoro, apre spesso ad altre fragilità, familiari e abitative (Kurant *et al.*, 2020):

All'inizio la richiesta partiva dal capofamiglia ma poi emergevano fragilità che toccavano altri componenti, la parte abitativa, economica, genitoriale e la parte culturale; è fondamentale un lavoro con i mediatori (A.F., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

La multidimensionalità appare quindi non solo come cornice teorica e metodologica, ma come una dimensione quotidiana con cui il servizio sociale deve misurarsi. Il nodo critico è che essa richiede tempi, competenze e reti che l'ordinario non sempre possiede. Il punto di forza, però, è che il servizio sociale, per mandato e metodo, è attrezzato per tenere insieme questi piani (Gui, 2009), progettando interventi polivalenti capaci di rispondere in modo integrato ai bisogni delle persone in condizione di vulnerabilità, compreso lo sfruttamento lavorativo (*cfr.* Cap. 6). Ciò rafforza un passaggio decisivo del

capitolo: in INLAV Lombardia la multidimensionalità non è uno sfondo teorico, ma il criterio che impedisce di ridurre il fenomeno a sola questione occupazionale.

Un'ulteriore intervista conferma, sul piano empirico, la natura composita delle situazioni intercettate:

La problematica lavorativa spesso non è l'unico nodo. Le situazioni che incontriamo portano con sé difficoltà abitative, problemi documentali, fragilità linguistiche e culturali (L.L., assistente sociale, ATS Tradate).

Questo passaggio rafforza l'idea che lo sfruttamento lavorativo emerga raramente come problema isolato e che richieda quindi una lettura unitaria delle vulnerabilità e delle risorse in gioco.

4.3. Advocacy, mediazione e accesso effettivo ai diritti

La dimensione di *advocacy* è particolarmente visibile nel racconto di Bergamo (*cf.* Cap. 15) e nella descrizione della competenza che definiamo come “documentale” e di tutela (*cf.* Capp. 2, 5). Qui è utile tornare agli Orientamenti, che segnalano tra le criticità la frammentazione dei servizi e la necessità di pratiche capaci di ridurre le barriere. Nel focus group viene descritta la centralità di competenze relazionali, linguistiche (Maci, 2025) e operative già nel primo contatto:

È stato cruciale il fatto che le operatrici fossero anche mediatrici competenti sul piano della documentazione, dei diritti, dei tempi della questura; già al primo incontro c'era una capacità di accoglienza linguistica e una grande competenza di orientamento ai vari sportelli (T.M., sociologa, ATS Suzzara).

Questo passaggio consente di precisare un punto. Quando nel focus group e nelle interviste si richiama la questione dei documenti, si intende soprattutto ciò che rende possibile la regolarità e l'esigibilità dei diritti: permessi di soggiorno, pratiche in questura, documentazione necessaria per l'accesso a misure e tutele. La competenza documentale non è burocrazia fine a sé stessa, ma una condizione concreta di libertà dall'assoggettamento. Anche qui il contributo del servizio sociale si definisce meno come adempimento e più come mediazione competente tra dispositivi istituzionali e possibilità reali di protezione.

4.4. *Innovazione professionale e apprendimento riflessivo*

Nel focus group la dimensione innovativa non è descritta come tecnologia o come nuovo strumento, ma come ampliamento di sguardo, consapevolezza e apprendimento. Questo spostamento è rilevante perché colloca l'innovazione sul terreno del lavoro professionale, non su quello della sola novità organizzativa:

È stata la primissima esperienza; esco con un bagaglio di esperienza, di conoscenza rispetto al fenomeno, le dinamiche, il funzionamento, le storie di vita (V.F., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

Questa dimensione è preziosa per un modello che aspiri a consolidarsi: in INLAV Lombardia l'innovazione è stata anche un investimento in competenze professionali e in consapevolezza teorica. In altri termini, il progetto non ha soltanto prodotto attività; ha reso più esplicito un sapere professionale e lo ha messo alla prova in un ambito non ordinario.

Le interviste rafforzano la lettura dell'*outreach* come postura professionale sperimentata, e non come competenza automaticamente disponibile. Emerge con onestà uno scarto tra lessico e pratica che è, al tempo stesso, un indice di apprendimento: ciò che non era nominato era però già in parte presente nelle pratiche, e la sperimentazione ha consentito di riconoscerlo, discuterlo e renderlo trasferibile:

Questa parola "outreach" non l'avevo mai sentita... però in realtà è quello che fai: tu vai incontro. Se aspetti che arrivino da te, non arrivano (L. R., assistente sociale, ATS Lecco).

Le assistenti sociali operative del PUA di Mariano Comense descrivono la presenza sul territorio non come attività accessoria, ma come condizione di aggancio e di riduzione delle barriere:

Non siamo l'assistente sociale pura da scrivania: c'è stata tutta una fase di intercettazione dei beneficiari; stare fuori dall'ufficio è la cosa che ci permette di più di agganciare le persone (A.F., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

Questa postura produce una ricalibrazione dell'identità professionale: la prossimità non significa solo andare verso, ma costruire *setting* sicuri e tempi compatibili con la dimensione della fiducia. Da questo punto di vista, l'*outreach* modifica non solo dove si lavora, ma anche come si interpreta il proprio ruolo professionale.

Un secondo asse di innovazione riguarda la multidimensionalità operativa

(Giachino *et al.*, 2020). L'esperienza ha accresciuto la consapevolezza professionale sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo e sulla portata delle storie incontrate. L'apprendimento, quindi, non riguarda soltanto nuove conoscenze sul fenomeno, ma anche un diverso modo di connettere i problemi e di leggerne le implicazioni per l'intervento sociale.

Esco con un bagaglio di esperienza, di conoscenza rispetto al fenomeno, le dinamiche, il funzionamento, le storie di vita (F.V., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

In questa prospettiva, l'inclusione socio-lavorativa diventa sostenibile solo se si lavora contestualmente sulle condizioni abitative, familiari, sanitarie e documentali, come già indicato negli Orientamenti. Il valore dell'esperienza, per un libro che raccoglie esiti di ricerca, sta anche qui: nel mostrare come l'innovazione professionale coincida spesso con una migliore capacità di vedere e articolare la complessità, più che con l'introduzione di strumenti del tutto inediti.

5. Nodi critici della sperimentazione: emersione, autodeterminazione e continuità

Il materiale empirico restituisce con altrettanta chiarezza che INLAV Lombardia è stato anche un campo di tensioni strutturali. È proprio dentro queste frizioni che si comprende meglio la specificità del servizio sociale e il suo posizionamento tra mandato istituzionale, diritti, autonomia delle persone e vincoli di sistema. Per questa ragione, i nodi critici non vanno letti come limiti problematici della sperimentazione, ma come il luogo in cui il progetto mostra con maggiore nettezza la propria densità professionale e istituzionale.

5.1. Emersione e costruzione di alternative praticabili

Una prima tensione riguarda il senso dell'emersione. Intercettare situazioni di sfruttamento non significa automaticamente disporre di alternative praticabili. Nel focus group emerge una consapevolezza importante: la difficoltà non consiste solo nell'accompagnare le persone sfruttate verso un lavoro regolare, ma nel costruire condizioni realistiche e appropriate di protezione personalizzata; diversamente, il rischio è di scivolare nella retorica istituzionale dell'intervento offrendo risposte non aderenti alle aspettative o alle condizioni concrete delle persone:

L'équipe si è scontrata col concetto di autodeterminazione: la fatica rispetto alla cultura, alla storia migratoria ha spesso portato a offrire opportunità che non erano rispondenti alle aspettative delle persone (Z. G., assistente sociale, ATS Bergamo).

Questa citazione non va letta come un'autocritica generica, ma come un indicatore strutturale: il servizio sociale opera in uno spazio in cui tutela e libertà non coincidono automaticamente. L'emersione può esporre a rischi ulteriori, come la perdita di reddito, la rottura di reti di sostegno o una maggiore precarietà giuridica. *Se le alternative istituzionali restano incerte e frammentate, l'emersione diventa un passaggio ad alta vulnerabilità.* Qui si innesta un nodo cruciale per la modellizzazione: l'emersione richiede un sistema capace di sostenere davvero l'uscita dallo sfruttamento, non solo di identificarla. È questo scarto tra identificazione del problema e costruzione di soluzioni praticabili a costituire uno dei punti più delicati dell'intera sperimentazione.

5.2. Autodeterminazione, tutela e rischio di paternalismo

Nel focus group emerge anche un richiamo alla deontologia come bussola (Banks, 2020). Non come formula astratta, ma come modo di presidiare il confine tra accompagnamento e imposizione, richiamando il tema dell'aiuto e del controllo dentro la relazione professionale (Rossi, Tarsia, 2026):

Un ruolo importante è stato quello di dare una visione deontologica del progetto (Z. G., assistente sociale, ATS Bergamo).

Questo passaggio, breve ma significativo, restituisce l'idea che la sperimentazione abbia richiesto un lavoro di orientamento etico all'interno delle équipe e delle reti: contrastare lo sfruttamento senza sostituirsi alle scelte delle persone, riconoscendo i vincoli culturali e materiali che condizionano la libertà. È una tensione che non si risolve una volta per tutte, ma che va governata, e il servizio sociale, per mandato professionale, è chiamato a renderla esplicita.

L'*outreach*, emerso come innovazione promettente, mostra anche un lato ambivalente: riduce la distanza, ma può essere percepito come intrusione. Questa ambivalenza è visibile nel racconto delle assistenti sociali dell'ATS di Mariano Comense, quando l'accoglienza viene letta come controllo, e nelle interviste, quando si sottolinea la necessità di costruire fiducia e chiarire finalità.

Qui la tensione riguarda il potere che attraversa il *setting*: il servizio sociale è portatore di un potere istituzionale e l'*outreach* può accentuarne l'ambiva-

lenza. Senza trasparenza, rischia di trasformarsi in sorveglianza; con chiarezza e tempo, può diventare una forma di prossimità emancipante. La questione non è dunque scegliere tra vicinanza e distanza, ma costruire dispositivi relazionali in cui la prossimità non diventi oppressiva e non cancelli l'autonomia delle persone.

5.3. Tra sperimentazione e ordinario: continuità e istituzionalizzazione

Infine, una tensione trasversale a focus group e interviste riguarda il rapporto tra progetto e processi di lavoro ordinari. INLAV Lombardia ha consentito di dedicare tempo e risorse specifiche, ma la domanda decisiva è che cosa accadrà dopo. Viene così sottolineato il rischio di percepire il progetto come un di più, e quindi come qualcosa di non pienamente integrato.

In questa tensione il servizio sociale svolge una funzione delicata: tradurre l'eccezionalità in trasferibilità, senza perdere la componente critica e riflessiva della sperimentazione. Il problema, in altri termini, non è soltanto come chiudere un progetto, ma come fare in modo che ciò che il progetto ha reso visibile non torni a essere invisibile nell'ordinario.

Le interviste mettono inoltre a fuoco una tensione ricorrente: l'emersione può aprire possibilità, ma può anche generare frustrazione se il sistema non offre alternative concrete.

Un senso di incompiutezza rispetto a quello che il nostro servizio vuole fare ma poi non avere delle opportunità concrete da offrire (A. F, assistente sociale, ATS Mariano Comense).

Questa percezione non è riducibile a un problema di motivazione individuale; è piuttosto un indicatore della qualità dell'implementazione. Se l'*out-reach* costruisce accesso e fiducia, ma le filiere territoriali non garantiscono protezione, opportunità lavorative dignitose o soluzioni abitative, l'intervento rischia di esporre la persona a ulteriori rischi, come il ritiro, la sfiducia o il ritorno al sommerso. In questo senso, la discontinuità non è solo un limite organizzativo: è un elemento che incide direttamente sulla credibilità ed efficacia dell'intervento.

Un'ulteriore tensione riguarda l'ambivalenza delle persone rispetto al lavoro irregolare, che richiede al servizio sociale di tenere insieme tutela e autodeterminazione senza moralismi (Kirzner e Miserandino, 2023).

Io lavoro bene in nero, non ho bisogno di trovare altro. [...] Se hai un contratto devi aspettare lo stipendio, se lavori in nero ti danno subito i soldi (L. L., assistente sociale, ATS Tradate).

Queste affermazioni richiamano un punto critico: l'emersione non può essere pensata come una traiettoria lineare, ma come un processo negoziato nel tempo, dentro vincoli materiali e giuridici. Anche per questo la continuità del lavoro sociale non può essere affidata esclusivamente alla logica del progetto: richiede dispositivi ordinari capaci di sostenere nel tempo le scelte e le ambivalenze delle persone.

6. Che cosa lascia INLAV Lombardia: apprendimenti di sistema e contributo del servizio sociale

Se le sezioni precedenti hanno messo in luce il posizionamento del servizio sociale (IASSW e IFSW, 2014), le competenze mobilitate e le tensioni attraversate, questo paragrafo prova a rispondere a una domanda di fondo: che cosa lascia INLAV Lombardia al sistema e quali elementi possono costituire il nucleo di una modellizzazione dell'intervento sociale nel contrasto allo sfruttamento lavorativo? La domanda è rilevante non solo per restituire gli esiti della sperimentazione, ma anche per chiarire quali apprendimenti abbiano una portata trasferibile oltre il perimetro del progetto.

I contenuti emersi possono essere organizzati in quattro aspetti cruciali, che vengono di seguito argomentati. La loro rilevanza non sta soltanto nel fatto di riassumere ciò che è accaduto, ma nel permettere di isolare quattro elementi strutturali utili alla discussione scientifica e alla programmazione futura.

1. *L'outreach come infrastruttura stabile.* Dal materiale empirico, l'*outreach* emerge come la condizione che ha reso possibile l'emersione. L'apprendimento più rilevante che emerge è che senza una struttura stabile di prossimità il sommerso resta sommerso. Il focus group mostra che l'accesso spontaneo ai PUA è stato marginale e che l'aggancio è avvenuto attraverso reti, relazioni, luoghi intermedi, passaparola e soglie informali. Il punto, dunque, non è solo l'efficacia dell'*outreach*, ma il suo carattere infrastrutturale. L'*outreach* non fa automaticamente parte del bagaglio operativo ordinario e richiede una competenza specifica che INLAV Lombardia ha contribuito a costruire:

Andare in contesti a dare delle informazioni, a incrociare delle persone e ad agganciare le persone non necessariamente è una parte delle cose che vengono insegna-

te. È stato l'apripista: ti do il bigliettino e intanto ti aggancio per spiegarti che c'è questo sportello (C. S., responsabile ufficio di piano, ATS Suzzara).

La citazione conferma che l'*outreach* non può essere dato per scontato come competenza già disponibile: INLAV Lombardia è stato piuttosto un campo che ha permesso di sperimentarlo, nominarlo e riconoscerne la necessità. Per portarlo a sistema occorre dunque un investimento stabile, non episodico. È qui che la sperimentazione produce un apprendimento di sistema che supera il singolo progetto.

2. *La rete ibrida e la necessità di una regia pubblica.* Un secondo apprendimento riguarda la natura ibrida della rete. INLAV Lombardia ha mostrato che l'emersione non è competenza esclusiva né del servizio sociale né del terzo settore: è un effetto di connessione. Il servizio sociale, tuttavia, appare come l'attore che rende questa rete trattabile, perché garantisce coerenza, tutela, orientamento etico e deontologico e raccordo con i servizi pubblici. Più precisamente, il suo contributo consiste nel trasformare una pluralità di attori in una rete leggibile e praticabile per le persone.

La rete funziona quando esiste una regia pubblica riconoscibile. Senza regia, la pluralità rischia di diventare frammentazione: un tema che gli Orientamenti segnalano già come criticità diffusa nelle politiche di contrasto. Per questo la regia non va intesa come semplice coordinamento operativo e istituzionale, ma come condizione politica e organizzativa che rende esigibile l'integrazione.

3. *La multidimensionalità come criterio organizzativo.* INLAV Lombardia ha reso evidente che lo sfruttamento lavorativo raramente si presenta come un problema isolato. Le narrazioni del focus group insistono sulla stratificazione delle vulnerabilità: lavoro, casa, documenti, famiglia, culture, isolamento. Il servizio sociale ha mostrato una competenza distintiva nel ricomporre queste dimensioni in un progetto unitario, evitando risposte parziali. Questa è forse una delle acquisizioni più nette del capitolo. Ciò implica, per la modellizzazione, che non basta istituire un servizio contro lo sfruttamento: occorre *integrare la lettura dello sfruttamento nelle prese in carico ordinarie e nei dispositivi di accesso, con strumenti e reti adeguati*. In questa prospettiva, la multidimensionalità non è un'aggiunta metodologica, ma un criterio organizzativo da assumere stabilmente.

4. *La sostenibilità come diffusione di competenze e trasformazione dell'ordinario.* A livello empirico, il tema della sostenibilità emerge come una preoccupazione concreta: INLAV Lombardia ha funzionato perché ha messo

a disposizione tempo, équipe dedicate, coordinamento e risorse. Ma la domanda che attraversa focus group e interviste è che cosa resterà quando il progetto terminerà. La sostenibilità, dunque, è il banco di prova che misura la capacità del sistema di trattenere gli apprendimenti prodotti dalla sperimentazione.

Nel focus group, il riferimento a strumenti, *vademecum* e apprendimenti non è un dettaglio operativo, ma il tentativo di far sedimentare un cambiamento nel lavoro ordinario. Nelle interviste, Martina Secchi (Desio) chiarisce bene che la sostenibilità non coincide con la replica identica del progetto, bensì con *l'incorporazione delle competenze nel funzionamento ordinario dei servizi e delle reti*: attenzione ai segnali deboli, capacità di attivare attori diversi, conoscenza delle traiettorie territoriali e uso delle reti come risorsa. Questa prospettiva implica una scelta istituzionale: se *outreach* e multidimensionalità restano legati alla progettualità straordinaria, rischiano di essere percepiti come extra rispetto al mandato ordinario. INLAV Lombardia suggerisce invece che, quando si affrontano fenomeni sommersi e complessi, prossimità e ricomposizione non sono aggiunte, ma elementi strutturali. La sostenibilità diventa quindi un processo di trasformazione organizzativa e culturale, non soltanto una questione di finanziamento.

7. Verso una modellizzazione possibile: elementi strutturali e condizioni di trasferibilità

Alla luce dell'analisi, la modellizzazione dell'intervento sociale nel contrasto allo sfruttamento lavorativo non può essere ridotta a una formalizzazione di procedure. Deve piuttosto individuare elementi strutturali che hanno mostrato efficacia e coerenza con il mandato professionale. Il valore della modellizzazione, nel ragionamento esposto, sta precisamente nella capacità di trattenere la complessità senza dissolverla in una sommatoria di pratiche.

Il primo elemento riguarda la costruzione dell'accesso. Il focus group mostra che un punto unico di accesso funziona quando non è chiuso nella logica dello sportello, ma è inserito in una trama di relazioni territoriali. L'aggancio avviene tramite nodi informali (Caritas, market solidali, reti locali), e questa modalità non è replicabile "a tavolino" senza un'adeguata analisi di contesto (Martini, 2025) – un punto che gli Orientamenti sottolineano con forza.

Il secondo elemento riguarda la presa in carico (accompagnamento) multidimensionale (MLPS, 2025): INLAV Lombardia ha mostrato che lo sfruttamento è spesso "una fragilità tra le altre". Modellizzare significa prevedere dispositivi che rendano possibile, realmente, l'attraversamento tra sistemi

(sociale, lavoro, legale, abitativo, sanitario), con una funzione di tutela e di *advocacy* che è tipica del servizio sociale.

Il terzo elemento riguarda l'*outreach* come perno: la dimensione più promettente e, insieme, più fragile. Se resta legata a un progetto, rischia di essere episodica; se diventa infrastruttura, può cambiare strutturalmente la capacità del sistema di intercettare vulnerabilità sommerse.

Infine, una modellizzazione coerente deve incorporare la dimensione riflessiva emersa con forza: la consapevolezza delle tensioni tra tutela e autodeterminazione, tra cura e controllo, tra emersione e reale disponibilità di alternative. Un modello che non riconosca questa ambivalenza rischia di essere normativo; un modello che la include può essere coerente con l'etica del servizio sociale (IASSW, 2018) e con la complessità del fenomeno:

Secondo me il contributo del servizio sociale in INLAV Lombardia è stato proprio quello di tenere insieme pezzi che altrimenti restano scollegati. Perché lo sfruttamento lavorativo non lo risolvi solo con un aggancio al lavoro: spesso dietro c'è una situazione abitativa problematica, c'è una questione documentale, c'è isolamento, c'è una rete fragile o inesistente. E allora il nostro lavoro è stato quello di fare da snodo: da una parte il contatto e la fiducia, dall'altra l'orientamento ai servizi giusti, il *referral*, e anche il fatto di dare una cornice di tutela. E in questo senso il progetto ci ha costretto a lavorare davvero in modo integrato: con il lavoro, con il legale, con il territorio. Se manca questa integrazione, la persona rischia di "cadere tra i servizi" (M.C.G., assistente sociale, ATS Città di Milano).

Gli apprendimenti di sistema più promettenti riguardano l'*outreach* come infrastruttura e non come azione episodica. La prossimità è collegata a un cambiamento di sguardo professionale:

Entrare nei luoghi di vita delle persone ti dà uno sguardo diverso. Toglie tanto pregiudizio (A. F., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

Qui l'*outreach* produce un doppio effetto: rende più accessibili i servizi e, al contempo, rende l'istituzione più capace di comprendere le condizioni reali di vulnerabilità che alimentano lo sfruttamento. Viene messa a tema la sostenibilità come rischio di dispersione di competenze:

Se poi va a chiudersi tutto, il territorio non ha acquisito quella competenza (L.L., assistente sociale, ATS Tradate).

La modellizzazione, in questa prospettiva, non coincide con la replicabilità formale di un PUA, ma con la capacità di incorporare nel sistema ordinario competenze trasferibili (*outreach*, assessment multidimensionale, *ad-*

vocacy, raccordo di rete) e dispositivi di protezione che garantiscano continuità (Ferguson, 2003), oltre i finanziamenti a progetto. In questo senso, il modello non è una griglia rigida, ma una cornice operativa capace di orientare contesti diversi.

Un ulteriore apprendimento riguarda la qualità dell'implementazione (Cabbassa, 2016): INLAV Lombardia ha funzionato quando il lavoro sociale ha potuto svolgere una funzione di snodo tra livelli (territorio, rete, istituzioni) senza essere schiacciato da pressioni performative. In questo senso, la sperimentazione segnala che la sostenibilità non è solo economica, ma anche organizzativa e culturale: richiede tempi di équipe, formazione congiunta e una *governance* dei confini (cura/controllo; circolazione delle informazioni) che protegga la fiducia costruita nell'*outreach*. Questo è uno degli elementi che rendono il capitolo particolarmente utile all'interno del volume: mostra che la qualità dell'implementazione è parte integrante della qualità del modello.

8. Conclusioni

Il capitolo si apriva con una domanda implicita: che cosa ha fatto realmente il servizio sociale in INLAV Lombardia? L'analisi del focus group e delle interviste ha mostrato che il servizio sociale non ha presidiato soltanto la fase della presa in carico (accompagnamento), ma ha agito come dispositivo di connessione, traduzione e ricomposizione dentro un campo – lo sfruttamento lavorativo – che tende strutturalmente a restare opaco e sommerso.

Rileggendo l'introduzione alla luce degli Orientamenti, possiamo dire che l'impianto teorico iniziale viene confermato in un punto decisivo: lo sfruttamento lavorativo non è un problema isolabile, e la risposta efficace esige integrazione, prossimità, multidimensionalità e rete. Tuttavia, l'esperienza concreta ha anche messo in evidenza quanto questa impostazione sia esigente in termini di tempi, competenze e condizioni organizzative. Proprio qui si colloca il contributo specifico del servizio sociale: dare corpo operativo a una lettura ecologica e trifocale, capace di tenere insieme persona, contesti prossimi e dimensioni strutturali:

Il contributo del servizio sociale nel progetto è stato proprio quello di tenere insieme pezzi che altrimenti restano scollegati. Il nostro lavoro è stato quello di fare da snodo... e di dare una cornice di tutela (M. C. G., assistente sociale, ATS Città di Milano).

Molti stranieri erano in una condizione giuridica molto precaria con permessi legati al lavoro e quindi con un'ulteriore difficoltà a lasciare il lavoro. Se mancano

queste condizioni di base, poi l'uscita è pressoché impossibile (Z. G., assistente sociale, ATS Bergamo).

La parola che direi io è "opportunità": sono opportunità di vita che possono subentrare nelle loro vite (A. F., assistente sociale, ATS Mariano Comense).

Abbiamo visto che il posizionamento del servizio sociale è stato quello di cerniera tra livelli. Il racconto di Bergamo rende evidente che contrastare lo sfruttamento significa lavorare su condizioni di stabilità giuridica e accesso ai diritti: senza questo, l'uscita è pressoché impossibile. Questo è un punto di forza disciplinare: il servizio sociale, per mandato, è attrezzato a lavorare sulla tutela e sull'accesso ai diritti, traducendo la vulnerabilità in percorsi trattabili. Ma è anche un nodo critico: la collocazione dello sfruttamento lavorativo non è automaticamente riconosciuta come ordinaria nei servizi sociali territoriali, come suggerisce la voce di Suzzara che parla di progetto percepito come aggiuntivo. La lezione appresa è che, per portare a sistema un modello, occorre anche un lavoro di legittimazione istituzionale del campo: lo sfruttamento non come eccezione, ma come fenomeno che attraversa povertà, migrazione e disuguaglianze.

L'esperienza ha mostrato competenze e innovazioni professionali che non vanno ridotte a strumenti (Allegri, 2012). L'innovazione più evidente riguarda la prossimità: l'*outreach* e l'aggancio attraverso nodi informali, la costruzione di fiducia, la capacità di lavorare su barriere linguistiche e culturali. Ma, coerentemente con la cautela emersa, INLAV Lombardia mostra anche che l'*outreach* non è una competenza già disponibile in modo diffuso: è un campo di sperimentazione che richiede investimento, formazione, tempo e riconoscimento. Il punto di vista delle assistenti sociali che hanno affiancato e accompagnato i beneficiari del progetto (*cf.* Cap. 13) mostra quanto sia delicato il confine tra accoglienza e controllo e quanto sia centrale il tempo come strumento professionale per rendere trasparente lo scopo e costruire fiducia (Goble, 2020). Un punto di forza è dunque la capacità del servizio sociale di reggere questa ambivalenza nel *setting*; un punto critico è che questo lavoro è dispendioso e non sempre compatibile con carichi ordinari e tempi compressi.

Sono emerse tensioni strutturali che non vanno ammorbidite se si vuole una modellizzazione realistica. La prima riguarda l'emersione senza alternative: far emergere lo sfruttamento può esporre le persone se il sistema non dispone di risposte sostenibili, elemento dichiarato dalle/dagli intervistati/e come limite del progetto. La seconda riguarda l'autodeterminazione: l'accompagnamento non può essere paternalistico e deve riconoscere vincoli materiali e culturali che condizionano le scelte. La terza riguarda l'ambivalenza dell'*outreach* e del potere nel *setting*, che può essere percepito come controllo. Queste tensioni non sono un limite: sono il cuore del lavoro sociale in

contesti complessi. La lezione appresa è che un modello efficace deve incorporare una dimensione etica e riflessiva (Filippini, 2020; Tronto, 1998) non soltanto procedurale.

Infine, è stato indicato con chiarezza che cosa possa essere portato a sistema. L'apprendimento più decisivo riguarda l'*outreach*: se resta legato a singoli progetti, il sommerso resta sommerso; se diventa infrastruttura stabile, il sistema regionale può avvicinare la protezione a chi oggi non arriva ai servizi. Questo punto merita di essere assunto come perno delle raccomandazioni, ma non esaurisce il contributo del capitolo, che riguarda più ampiamente il modo in cui il servizio sociale rende trattabile un fenomeno complesso.

In questa prospettiva, le indicazioni – utili anche alla definizione delle raccomandazioni di *policy* – possono essere formulate come esito argomentato dell'analisi. Ne individuiamo quattro come maggiormente significative.

- 1) Occorre riconoscere l'*outreach* come componente strutturale dell'intervento sociale in questo ambito: non come attività accessoria, ma come condizione di accesso ai diritti per persone che, per barriere linguistiche, diffidenza, precarietà giuridica o isolamento, non arrivano spontaneamente ai servizi. Ciò implica investimenti stabili in tempo professionale dedicato alla prossimità, in mediazione linguistica e culturale, e in formazione specifica. INLAV Lombardia mostra infatti che l'aggancio richiede competenze che non sempre fanno parte dell'ordinario e che non "si improvvisano".
- 2) È necessario rafforzare la regia pubblica delle reti territoriali. L'esperienza evidenzia che la rete funziona quando non è solo sommatoria di attori, ma dispositivo integrato con ruoli chiari, raccordi stabili e tutela dei diritti. Questo significa sostenere le funzioni di coordinamento territoriale (ATS/uffici di piano) e costruire connessioni operative tra servizi sociali, servizi per il lavoro, tutela legale e soggetti del terzo settore, riducendo sovrapposizioni e frammentazioni (Padovani e Pavan, 2011)
- 3) La multidimensionalità va assunta come criterio organizzativo: lo sfruttamento lavorativo non è isolato e richiede percorsi di accompagnamento capaci di tenere insieme il lavoro con altre dimensioni essenziali: la casa, i documenti, la salute, la famiglia e le reti. Portare a sistema significa dotare i servizi ordinari di strumenti per riconoscere segnali di rischio e attivare filiere integrate; significa anche evitare che la risposta resti confinata a un ambito specialistico separato.
- 4) La sostenibilità (Pavani, 2026), infine, va intesa come diffusione di competenze e trasformazione dell'ordinario. Non è sufficiente rifinanziare progetti: occorre rendere trasferibili apprendimenti e posture professionali, affinché l'attenzione allo sfruttamento diventi parte dello sguardo ordinario dei servizi. INLAV Lombardia può essere letto come labora-

torio che ha reso visibile una possibilità: modificare un fenomeno opaco e frammentato in un campo trattabile attraverso fiducia, prossimità, ricomposizione e tutela.

In sintesi, il contributo specifico del servizio sociale agli apprendimenti di sistema si può leggere come una capacità di trasformare un fenomeno sommerso in un campo di intervento strutturato: costruendo fiducia e accesso (*outreach*), ricomponendo la multidimensionalità delle vulnerabilità, garantendo tutela e diritti dentro reti multi-attore, e traducendo la sperimentazione in competenze trasferibili. Più in generale, l'esperienza analizzata mostra come la ricerca sulle pratiche del servizio sociale possa contribuire non solo a comprendere ciò che accade nei contesti di vulnerabilità complessa, ma anche a orientare l'evoluzione dei servizi, rendendoli più capaci di leggere, connettere e trattare le trasformazioni dello sfruttamento e delle disuguaglianze contemporanee.

8.1. Indicazioni per il consolidamento e lo sviluppo

Nella cornice delineata, le indicazioni possono essere formulate in modo argomentato. Primo, l'*outreach* va riconosciuto come funzione ordinaria e dotato di risorse, tempi di lavoro e criteri di qualità: se resta legato a singoli progetti, il sommerso resta sommerso; se diventa infrastruttura, il sistema regionale può avvicinare la protezione a chi oggi non arriva ai servizi. Secondo, la multidimensionalità va resa strutturale attraverso équipe e raccordi stabili, non solo protocolli: senza filiere concrete di protezione e alternative, l'emersione può produrre incompiutezza e frustrazione, come evidenziato dalle/dagli assistenti sociali coinvolte/i nel progetto. Terzo, va presidiata la tensione cura/controllo (Alfandari *et al.*, 2023; Scarscelli, 2022) con una *governance* chiara della rete – confini, consenso informato, circolazione delle informazioni – per non compromettere la fiducia che rende possibile l'aggancio.

Infine, la sostenibilità va intesa come diffusione di competenze: formazione congiunta, comunità di pratica tra ATS (Lave e Wenger, 1991), strumenti condivisi di assessment e valorizzazione delle competenze del servizio sociale nella programmazione.

Se il progetto chiude senza sedimentazione, il territorio perde una competenza preziosa e ciò riduce la possibilità di modellizzare un intervento stabile di prossimità nello sfruttamento lavorativo (L.L., assistente sociale, ATS Tradate).

In questa prospettiva, il contributo più rilevante di INLAV Lombardia non coincide soltanto con un insieme di strumenti o procedure, ma con l'idea

che il contrasto allo sfruttamento lavorativo diventi realmente praticabile quando il servizio sociale riesce a trasformare prossimità, tutela e integrazione in condizioni ordinarie dell'intervento pubblico.

*Conclusioni. Verso un modello territoriale
per il contrasto allo sfruttamento lavorativo:
evidenze e raccomandazioni dal progetto
INLAV Lombardia*

di Egidio Riva

1. Comprendere lo sfruttamento lavorativo nei territori

Il percorso sviluppato nei capitoli che compongono questo volume consente di formulare alcune considerazioni di sintesi sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo e sulle condizioni attraverso cui le politiche pubbliche possono contrastarlo. I contributi raccolti affrontano il tema da prospettive complementari – dall’analisi teorica e giuridica alla discussione dei dispositivi amministrativi e delle pratiche di intervento, fino all’esame empirico delle esperienze realizzate nell’ambito del progetto INLAV Lombardia e alla valutazione dei processi e degli esiti della sperimentazione. Considerati nel loro insieme, essi permettono di mettere in relazione le dinamiche dello sfruttamento lavorativo con le condizioni organizzative e istituzionali che rendono possibile lo sviluppo di risposte territoriali più efficaci.

Come discusso nei capitoli iniziali (*cfr.* Capp. 1, 2), lo sfruttamento lavorativo si sviluppa all’interno di relazioni segnate da asimmetrie di potere, dipendenze economiche e condizioni di vulnerabilità, che limitano la capacità delle persone di negoziare condizioni dignitose o di sottrarsi a impieghi svantaggiosi. In molte aree territoriali esso assume forme diffuse ma poco visibili, radicate nelle trasformazioni dei mercati del lavoro contemporanei e nei processi di segmentazione che interessano ampi settori occupazionali.

In questo quadro, l’emersione delle situazioni di sfruttamento dipende in larga misura dalla capacità dei contesti locali di riconoscerle precocemente e di attivare canali di accesso ai servizi e alle tutele. Tale capacità incide anche sulle stime dell’irregolarità lavorativa, che variano tra territori non solo per differenze nei sistemi produttivi e nei settori economici, ma anche per l’efficacia con cui gli attori locali intercettano e qualificano queste situazioni (*cfr.* Introduzione; Cap. 1). Una maggiore diffusione rilevata segnala quindi, spes-

so, una più elevata capacità di identificazione ed emersione; non una maggiore incidenza del fenomeno.

Una volta intercettate, tali situazioni richiedono risposte coordinate tra gli attori istituzionali e sociali. Il contrasto allo sfruttamento lavorativo presuppone l'integrazione di strumenti differenti – interventi di regolazione amministrativa, politiche del lavoro, azioni di tutela dei diritti e percorsi di accompagnamento, insieme a misure di carattere repressivo – orientati a incidere sulle condizioni di vulnerabilità che favoriscono il consolidarsi di rapporti di lavoro svantaggiosi (*cfr.* Cap. 4). I servizi territoriali e le pratiche di lavoro sociale svolgono una funzione decisiva nel sostenere le persone coinvolte e nel rendere operativa l'integrazione tra strumenti e attori (*cfr.* Capp. 5, 16). Quando tale coordinamento è effettivo, risulta più agevole sviluppare interventi di protezione e inclusione; nei territori caratterizzati da maggiore frammentazione, molte situazioni restano invece difficili da intercettare e affrontare.

Accanto ai fattori di ordine istituzionale e organizzativo, assume rilievo anche la dimensione soggettiva, che influisce sul modo in cui le persone interpretano e attribuiscono significato alle proprie condizioni occupazionali. Situazioni di irregolarità o sfruttamento possono essere percepite come parte ordinaria dell'esperienza lavorativa o come esito inevitabile di percorsi segnati da fragilità economiche e amministrative (*cfr.* Capp. 13, 14, 16). In tali circostanze si sviluppano forme di adattamento che tendono a normalizzare la vulnerabilità e a ridurre la visibilità delle condizioni di sfruttamento. La limitata consapevolezza dei diritti rappresenta, quindi, un ulteriore ostacolo ai processi di emersione, così come la presenza di pratiche lavorative informalmente accettate in molti contesti locali.

Nel loro insieme, questi elementi richiamano la necessità di un approccio integrato e multilivello, capace di intervenire sulle condizioni delle persone, sul funzionamento delle reti locali e sulle dimensioni sociali e culturali che contribuiscono a rendere poco visibili pratiche di irregolarità lavorativa. Il progetto INLAV Lombardia si colloca in questa prospettiva. Le sezioni successive ne riprendono obiettivi, contenuti e attività, per poi discutere le evidenze emerse dalla sperimentazione e le implicazioni per le politiche.

2. Dalla lettura del fenomeno alla sperimentazione

INLAV Lombardia ha inteso disegnare e sperimentare un modello volto all'emersione e al contrasto dello sfruttamento lavorativo e all'attivazione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa delle persone coinvolte. L'impianto progettuale ha cercato di integrare dimensioni e piani che nei sistemi locali risultano spesso distinti (*cfr.* Capp. 1, 6): il riconoscimento delle condizioni

di vulnerabilità, la presa in carico multidimensionale e il coordinamento tra attori e servizi territoriali.

La sperimentazione condotta nei dodici Ambiti Territoriali Sociali coinvolti (*cf.* Introduzione) ha rappresentato il nucleo operativo di INLAV Lombardia. In questi contesti sono stati attivati o rafforzati i Punti Unici di Accesso (PUA), concepiti come dispositivi organizzativi finalizzati a facilitare l'identificazione delle condizioni di sfruttamento e l'avvio di percorsi integrati di presa in carico. I PUA hanno operato, in forme e modalità differenti (*cf.* Cap. 8), come nodi di raccordo tra servizi sociali, servizi per il lavoro, organizzazioni del terzo settore e altri attori istituzionali, svolgendo la funzione di interfaccia tra sistemi differenti, facilitando l'accesso alle misure di politica e sostenendo la costruzione di percorsi integrati di accompagnamento all'inclusione sociale e lavorativa.

Parallelamente, INLAV Lombardia ha investito nel rafforzamento delle competenze degli operatori e nello sviluppo di strumenti operativi condivisi. Le attività formative hanno inteso sostenere la capacità degli attori pubblici e privati di riconoscere precocemente le condizioni di vulnerabilità, attivare percorsi di accompagnamento e costruire risposte efficaci nei diversi contesti locali.

L'attuazione del progetto è stata inoltre accompagnata dalla costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione volto a sostenere la lettura dei risultati della sperimentazione (*cf.* Cap. 11). In coerenza con un approccio di *theory-based evaluation*, la valutazione ha ricostruito i meccanismi di produzione degli esiti, mettendo in relazione caratteristiche dei beneficiari, tipologie di intervento, processi di presa in carico ed esiti e fornendo una solida base analitica per l'interpretazione dei risultati.

Nel complesso è stato sviluppato un insieme articolato di attività, strumenti e dispositivi operativi – dalla costruzione di basi informative territoriali ai processi di co-progettazione locale, dalle attività di formazione alla definizione e implementazione di modalità organizzative ed erogative dei servizi. L'insieme delle informazioni raccolte durante la sperimentazione, con riferimento alle attività realizzate e alle modalità adottate, costituisce la base empirica su cui si fonda la valutazione e la discussione dei risultati presentata nel paragrafo seguente.

3. Evidenze della sperimentazione e apprendimenti emersi

La lettura congiunta delle esperienze sviluppate nel progetto ha consentito di individuare alcuni apprendimenti rilevanti, relativi sia alle condizioni attraverso cui gli interventi hanno preso forma, sia ai risultati emersi nei percorsi di presa in carico.

Un primo apprendimento concerne la costruzione di strumenti conoscitivi per l'osservazione del lavoro irregolare e delle condizioni di vulnerabilità occupazionale (*cf.* Cap. 7). L'integrazione tra fonti statistiche e archivi amministrativi ha consentito di costruire indicatori indiretti capaci di intercettare possibili segnali di lavoro sommerso a una scala territoriale più dettagliata rispetto alle statistiche ufficiali. Il confronto tra dati provenienti da sistemi informativi differenti – in particolare tra informazioni occupazionali e fiscali – ha reso possibile individuare disallineamenti interpretabili come segnali indiretti della presenza di lavoro non dichiarato. Ne è derivata la costruzione di un Cruscotto informativo regionale basato su indicatori replicabili e aggiornabili nel tempo, concepito come strumento di supporto alla lettura delle dinamiche occupazionali a livello locale. L'analisi dei tassi di turnover contrattuale ha inoltre consentito di cogliere il grado di dinamicità dei mercati locali e di individuare segmenti occupazionali caratterizzati da maggiore instabilità, spesso associati a condizioni di vulnerabilità lavorativa. Questo approccio ha mostrato il potenziale dei sistemi informativi territoriali nel supportare politiche più mirate e nel rendere visibili differenze difficilmente rilevabili attraverso le statistiche regionali. Permangono tuttavia criticità legate alla disponibilità e all'interoperabilità delle fonti informative, alla diversa unità di osservazione dei dati amministrativi e statistici e alle difficoltà di attribuzione territoriale di alcune informazioni. Di qui, è evidente la necessità di consolidare sistemi informativi capaci di integrare fonti diverse e garantire continuità nell'osservazione del fenomeno.

Un secondo apprendimento riguarda il processo di co-progettazione (*cf.* Cap. 8). La definizione degli interventi ha richiesto agli Ambiti Territoriali Sociali di costruire reti tra attori pubblici e terzo settore, individuando partner, modalità di *governance* e repertori di intervento. Questo processo ha assunto configurazioni differenziate: in alcuni territori si è sviluppato a partire da reti già strutturate, in altri ha favorito l'attivazione di nuove connessioni. Ne sono derivati assetti diversi, che spaziano da configurazioni più ristrette e stabili a modelli più ampi, orientati a valorizzare competenze specialistiche.

Tali configurazioni hanno inciso sia sulla *governance* sia sulle priorità di intervento. La distribuzione delle risorse tra le diverse aree – dall'*outreach* alla presa in carico, fino agli interventi sociali e all'accompagnamento lavorativo – ha mostrato una marcata variabilità tra i progetti, riflettendo le caratteristiche dei contesti e la disponibilità di attori e competenze (*cf.* Capp. 8, 13, 15). Proprio questa eterogeneità ha fatto emergere altre criticità. La dipendenza dalle risorse e dalle competenze già disponibili nei territori ha contribuito a riprodurre disuguaglianze tra territori, limitando la possibilità di sviluppare interventi omogenei. Inoltre, la costruzione delle reti non sempre ha garantito forme stabili di coordinamento, dando luogo in alcuni casi ad assetti fragili o debol-

mente integrati. Se da un lato l'adattamento ai contesti locali rappresenta un elemento di forza, dall'altro rende più complessa la standardizzazione delle pratiche e la loro trasferibilità. Nel complesso, i dispositivi di intervento sono risultati essere fortemente dipendenti dalla dotazione locale di risorse organizzative, professionali e relazionali (*cfr.* Capp. 8, 13, 15).

Le attività di formazione hanno accompagnato questi processi, sostenendo lo sviluppo di competenze professionali e favorendo la costruzione di linguaggi condivisi tra operatori appartenenti a sistemi di intervento differenti (*cfr.* Cap. 9). In questo senso, è emersa progressivamente l'importanza di rafforzare competenze trasversali tra operatori attivi nei servizi sociali, nelle politiche del lavoro e nel campo della tutela, ambiti che tradizionalmente operano secondo logiche distinte. Attraverso gli incontri formativi si è così sviluppata una maggiore comprensione reciproca, che ha facilitato l'adozione di approcci di presa in carico multidimensionale e, al contempo, ha contribuito al rafforzamento delle relazioni tra attori istituzionali e organizzazioni del terzo settore, sostenendo la definizione di modalità condivise. Proprio a partire da queste esperienze si sono delineate alcune aree di debolezza, legate alla disomogeneità delle risorse disponibili nei territori e alla difficoltà di garantire continuità ai percorsi di *capacity building*. Da qui l'esigenza di consolidare dispositivi formativi stabili, tali da accompagnare nel tempo l'evoluzione delle pratiche professionali e sostenere la diffusione di approcci integrati.

Le informazioni raccolte attraverso le schede di monitoraggio consentono di delineare il profilo dei beneficiari (*cfr.* Cap. 12). Le analisi si basano sui dati consolidati al 15 dicembre, che registrano oltre ottocento persone intercettate e circa la metà prese in carico; i dati aggiornati alla chiusura del progetto risultano tuttavia più elevati, con un incremento di circa il 20% in entrambi i casi. I beneficiari sono stati prevalentemente giovani, in maggioranza uomini, con bassi livelli di istruzione e condizioni occupazionali segnate da disoccupazione o lavoro irregolare. I profili di vulnerabilità risultano differenziati tra dimensioni lavorative, economiche, abitative e relazionali, comprendendo sia situazioni complesse e gravi sia condizioni meno compromesse. Questa articolazione si riflette negli esiti: poco più di un terzo dei beneficiari ha registrato un miglioramento in almeno una dimensione, soprattutto in ambiti più sensibili agli interventi di accompagnamento – condizioni abitative, mobilità, riduzione degli ostacoli all'inserimento lavorativo – mentre sono stati più contenuti i cambiamenti nelle dimensioni che richiedono processi più lunghi e strutturali, come la stabilizzazione occupazionale o il rafforzamento delle competenze professionali. La sperimentazione è stata dunque in grado di incidere su alcune dimensioni nel breve periodo, mentre ha avuto maggiori difficoltà nel modificare gli aspetti più strutturali della vulnerabilità.

Le interviste qualitative a beneficiari e operatori (*cfr.* Capp. 13, 14, 15) consentono di ricostruire i percorsi di accompagnamento mettendo in relazione condizioni di contesto, modalità di accesso e sviluppo degli interventi. Le configurazioni istituzionali e relazionali preesistenti incidono in modo significativo sull'avvio e sull'implementazione delle attività: nei territori meno strutturati è stato necessario un investimento più intenso nella costruzione delle reti, nella negoziazione tra attori e nella definizione di pratiche operative condivise (*cfr.* Cap. 15). L'efficacia degli interventi si è rivelata quindi strettamente legata alla capacità dei contesti locali di sostenere forme stabili di cooperazione.

Le modalità di accesso riflettono tali differenze. In alcuni contesti l'accoglienza si è organizzata attorno a luoghi fisici dedicati e riconoscibili; in altri si è sviluppata in forma diffusa, attraverso sportelli e uffici già frequentati dai lavoratori (*cfr.* Capp. 13, 14, 15). Più che la configurazione adottata, è risultata decisiva la capacità dei servizi di intercettare le persone nei contesti della vita quotidiana e nelle reti relazionali. Questo aspetto si è dimostrato cruciale nelle situazioni di maggiore vulnerabilità, in cui il primo contatto diventa possibile a condizione che i servizi riescano a ridurre la distanza operativa e a rendere effettivo l'accesso.

In questa prospettiva, le pratiche di prossimità e di *outreach* assumono un ruolo chiave. L'individuazione delle situazioni di sfruttamento si fonda su un orientamento attivo, volto ad avvicinare i servizi alle persone, adattando le modalità operative ai contesti locali (*cfr.* Capp. 13, 15, 16). La costruzione della fiducia è una condizione decisiva e richiede continuità, presenza e chiarezza delle opportunità offerte. In assenza di queste condizioni, le situazioni più critiche, come si è discusso, tendono a rimanere ai margini o a emergere tardivamente.

Una volta avviato il contatto, i percorsi di accompagnamento si sono strutturati in prevalenza attorno alle dimensioni documentali e amministrative, che hanno svolto una funzione abilitante (*cfr.* Cap. 14). Il supporto nella gestione delle pratiche, nella regolarizzazione delle posizioni e nella comprensione dei diritti ha costituito spesso il passaggio necessario per accedere ad altre opportunità. Le barriere amministrative e linguistiche operano, come noto, come fattori di esclusione, rendendo centrale il ruolo degli operatori e della mediazione linguistico-culturale nell'interazione con i contesti istituzionali (*cfr.* Capp. 13, 14).

A questi aspetti si sono affiancate trasformazioni sul piano soggettivo. L'incontro con il progetto ha contribuito ad accrescere la consapevolezza dei diritti, a ridurre l'isolamento e a rafforzare le capacità di orientamento. Tali cambiamenti, pur non traducendosi necessariamente in esiti occupazionali immediati, rappresentano passaggi rilevanti nei percorsi di emancipazione.

I risultati osservati risentono, tuttavia, di una selettività nei beneficiari intercettati. Le situazioni più gravi si sono confermate più difficili da raggiungere e sostenere nel tempo, anche a causa della mobilità lavorativa, delle barriere linguistiche e della fragilità delle reti sociali (*cf.* Capp. 13, 15). Gli esiti positivi più evidenti si annotano, così, tra beneficiari collocati in posizioni intermedie di vulnerabilità, per i quali è stato possibile attivare percorsi di orientamento e inclusione entro l'orizzonte temporale del progetto. Per tutti i beneficiari, a prescindere da eventuali miglioramenti nelle condizioni occupazionali, la sperimentazione ha comunque prodotto esiti positivi, misurabili in chiave di attivazione, rafforzamento delle capacità individuali, costruzione di legami fiduciari con operatori e servizi (*cf.* Capp. 12, 14).

La gestione di percorsi di presa in carico complessi, come quelli in questione, richiede un'integrazione di competenze difficilmente riconducibili a singole figure professionali. L'esperienza evidenzia, in proposito, il ruolo delle équipes multidisciplinari, nelle quali competenze sociali, legali, linguistiche e di orientamento al lavoro hanno concorso alla definizione di risposte adeguate alla complessità dei bisogni (*cf.* Capp. 13, 16). In questo assetto, il servizio sociale ha svolto una funzione di raccordo tra la presa in carico individuale e i livelli organizzativi e istituzionali più ampi, contribuendo a rendere trattabili situazioni ad elevata complessità (*cf.* Cap. 5; Cap. 16).

Si osservano, infine, alcune tensioni nei processi di implementazione. La stabilizzazione delle pratiche sviluppate si è confrontata con la necessità di risorse organizzative e professionali continuative, mentre l'integrazione con il funzionamento ordinario dei servizi è risultata più difficile nei contesti in cui il progetto è stato percepito come intervento aggiuntivo. In queste condizioni, anche la relazione con i beneficiari ha risentito della discontinuità degli interventi: la costruzione della fiducia richiede stabilità e chiarezza, in assenza delle quali le situazioni più critiche tendono a rimanere invisibili o a emergere tardivamente. L'emersione delle vulnerabilità rappresenta solo il primo passaggio di un processo più ampio, che richiede la disponibilità di opportunità concrete di inclusione lavorativa e sociale. In assenza di tali condizioni, l'identificazione dei problemi non si traduce automaticamente in cambiamenti nelle traiettorie di vita dei lavoratori (*cf.* Capp. 13, 16).

4. Dal quadro nazionale all'implementazione nei territori

Ulteriori elementi di riflessione emergono dal confronto tra l'esperienza di INLAV Lombardia e il quadro delle politiche nazionali in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo (*cf.* Capp. 1, 2, 4, 6), nonché dai più ampi strumenti di programmazione delle politiche sociali e del lavoro. Tale con-

fronto evidenzia una sostanziale convergenza sul piano degli indirizzi strategici, in particolare per quanto riguarda l'approccio integrato e multilivello, la centralità della presa in carico multidimensionale delle persone coinvolte in situazioni di sfruttamento lavorativo e il coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali e sociali. Sotto questo profilo, INLAV Lombardia conferma la validità dell'impostazione adottata a livello nazionale e ne rappresenta una declinazione territoriale che rende operativi, in contesti concreti, i principi di integrazione e cooperazione previsti.

Se tuttavia si passa dal piano dei principi a quello dell'attuazione delle politiche, emergono alcune questioni di particolare interesse. Il quadro delle politiche nazionali – come delineato nei Piani e nelle Linee guida in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo – tende, infatti, a presentare tali interventi attraverso un impianto relativamente ordinato di procedure, passaggi operativi e dispositivi di coordinamento. La sperimentazione INLAV Lombardia mostra quanto l'effettiva implementazione di tali dispositivi dipenda dalle caratteristiche specifiche dei contesti territoriali. Nei territori coinvolti nel progetto sono emerse, infatti, configurazioni organizzative differenti, influenzate dalla presenza o meno di reti preesistenti, dal grado di collaborazione tra servizi, dalle risorse disponibili e dalla capacità degli attori locali di costruire forme di coordinamento stabile. Questa variabilità suggerisce che l'efficacia delle politiche non dipende soltanto dalla definizione di modelli e procedure a livello centrale, ma anche (e forse soprattutto) dalla capacità di adattare tali modelli alle condizioni concrete dei territori.

Una seconda questione riguarda la forma dei dispositivi di accesso ai servizi. Le politiche nazionali attribuiscono grande importanza alla definizione di canali formali di *referral* e di presa in carico. L'esperienza di INLAV Lombardia indica che l'accesso ai servizi avviene di frequente attraverso modalità meno formalizzate, basate su relazioni di prossimità, attività di *out-reach* e reti informali presenti nei territori. In molti casi l'emersione delle situazioni di sfruttamento non è avvenuta tramite l'accesso diretto a uno sportello istituzionale, ma attraverso il contatto con organizzazioni del terzo settore, mediatori culturali o altri soggetti capaci di intercettare situazioni di vulnerabilità nei luoghi di vita e di lavoro delle persone. Questa evidenza suggerisce che le politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo dovrebbero riconoscere in modo più esplicito il valore delle attività di prossimità e delle reti informali, integrandole stabilmente nei dispositivi di intervento.

Un ulteriore elemento di interesse concerne il ruolo effettivo dei servizi per il lavoro. Nei documenti nazionali tali servizi sono indicati come attori fondamentali nei percorsi di inclusione socio-lavorativa delle vittime di sfruttamento. La sperimentazione INLAV Lombardia mette in luce come l'integrazione tra servizi sociali e servizi per il lavoro non sia sempre auto-

matica né facilmente realizzabile. In diversi territori sono emerse difficoltà legate al sovraccarico dei servizi, alla mancanza di procedure condivise e alla distanza tra i modelli organizzativi dei due sistemi. Ciò suggerisce che il raccordo tra politiche sociali e politiche del lavoro non può essere semplicemente presupposto, ma deve essere costruito attraverso strumenti organizzativi specifici e attraverso investimenti mirati nella costruzione (o nel rafforzamento) delle pratiche collaborative.

Nel complesso, l'evidenza empirica raccolta rivela che l'attuazione degli interventi è determinata dalle condizioni organizzative, relazionali e istituzionali presenti nei territori, oltre che dagli indirizzi e dai modelli definiti a livello nazionale. È in questi contesti che gli interventi prendono forma, si adattano e producono risultati, rendendo decisive le modalità concrete di coordinamento tra attori e di gestione operativa dei servizi.

5. Le raccomandazioni di policy

Le raccomandazioni che seguono si fondano sugli apprendimenti della sperimentazione INLAV Lombardia e sul confronto con il quadro nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo. Sono riorganizzate in orientamenti operativi articolati in tre dimensioni analitiche, tra loro strettamente interconnesse: produzione di conoscenza, organizzazione degli interventi e capacità dei sistemi territoriali.

Rafforzare i sistemi informativi territoriali. Il consolidamento di sistemi informativi territoriali integrati costituisce una condizione prioritaria per sostenere le politiche di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo. La natura difficilmente osservabile del fenomeno richiede l'integrazione tra fonti statistiche e archivi amministrativi, al fine di costruire indicatori indiretti capaci di intercettare segnali di vulnerabilità occupazionale. L'interoperabilità tra banche dati, pur ampiamente richiamata, resta tuttavia solo parzialmente realizzata, per vincoli tecnici, normativi e organizzativi. Il rafforzamento dei sistemi informativi passa, quindi, attraverso interventi progressivi sull'accessibilità, sulla standardizzazione e sulla qualità dei dati, così da rendere possibile la costruzione di indicatori confrontabili nel tempo e tra territori. In questo ambito, l'esperienza di INLAV Lombardia evidenzia il contributo di strumenti come il Cruscotto informativo regionale, che consente di individuare contesti e segmenti maggiormente esposti al rischio di irregolarità. Una base conoscitiva solida migliora l'orientamento delle politiche e la capacità di individuare le situazioni di sfruttamento.

Chiarire e strutturare la governance multilivello. L'efficacia degli interventi dipende da una chiara distribuzione delle responsabilità tra i diversi livelli istituzionali. Le evidenze della sperimentazione indicano come il contrasto allo sfruttamento lavorativo richieda il coinvolgimento coordinato di più livelli di governo, cui attribuire funzioni complementari, come specificato anche nei Patti territoriali INLAV Lombardia (cfr. Appendice). Il livello regionale svolge funzioni di indirizzo strategico, definizione di standard e monitoraggio; il livello sovra-territoriale o provinciale assicura il coordinamento delle reti e il raccordo tra politiche; il livello locale è responsabile della programmazione, della gestione operativa e della presa in carico. Assetti di *governance* chiari riducono sovrapposizioni, limitano le discontinuità tra territori e migliorano l'efficacia complessiva degli interventi. La formalizzazione dei ruoli e la presenza di sedi stabili di coordinamento rappresentano condizioni abilitanti.

Configurare dispositivi integrati di accesso e presa in carico. Le evidenze della sperimentazione mostrano come i Punti Unici di Accesso (PUA) costituiscano uno snodo rilevante nei dispositivi di contrasto allo sfruttamento lavorativo, poiché orientano le persone verso i servizi competenti e attivano i percorsi di presa in carico, fungendo spesso da primo punto di contatto con il sistema dei servizi. Il loro funzionamento non può tuttavia basarsi esclusivamente su modalità formali: l'attivazione spontanea risulta limitata e molte condizioni di vulnerabilità emergono attraverso canali indiretti. Ne deriva la necessità di rafforzare e portare a sistema i PUA, chiarendone collocazione organizzativa e responsabilità. I risultati più solidi si osservano nei contesti in cui tali dispositivi sono integrati nei sistemi territoriali e sostenuti da una regia pubblica esplicita, in grado di coordinare gli attori coinvolti e garantire continuità ai percorsi. Ai PUA devono affiancarsi interventi di prossimità, i quali permettono di intercettare condizioni difficilmente raggiungibili attraverso i canali ordinari e di entrare in contatto con le persone nei contesti di vita e di lavoro. Tali interventi riducono le barriere al primo contatto e favoriscono la costruzione di relazioni di fiducia, condizione necessaria per l'avvio dei progetti di accompagnamento individuale. Si rende quindi necessario integrare in modo stabile intercettazione e presa in carico. In tale direzione, i PUA sono chiamati a operare come snodo di una rete più ampia che coinvolge servizi pubblici, organizzazioni del terzo settore e operatori di prossimità. Questo assetto richiede coordinamento stabile e modalità condivise di segnalazione e attivazione, così da collegare più efficacemente l'individuazione delle situazioni di sfruttamento con l'avvio degli interventi.

Strutturare il raccordo tra politiche sociali e politiche del lavoro. Il raccordo tra politiche sociali e del lavoro è determinante per sostenere percorsi

di uscita dallo sfruttamento, ma non si realizza automaticamente e richiede dispositivi organizzativi e operativi specifici. In proposito le evidenze mostrano, sul piano organizzativo, una cooperazione tra attori spesso discontinua e dipendente dalle configurazioni locali, con conseguenti difficoltà nel garantire continuità ed efficacia agli interventi. Occorre pertanto definire protocolli condivisi tra servizi sociali territoriali, Centri per l'Impiego e altri soggetti istituzionali e del terzo settore, chiarendo responsabilità, modalità di collaborazione e strumenti di coordinamento. In questo quadro, pratiche riconducibili al *case management* e forme stabili di lavoro congiunto tra servizi consentono di assicurare continuità ai percorsi e di integrare gli interventi nel tempo. Sul piano operativo, il raccordo si realizza nella costruzione di percorsi individualizzati fondati su una presa in carico multidimensionale, in cui le diverse componenti dell'intervento – supporto sociale, orientamento al lavoro, tutela legale e mediazione linguistico-culturale – siano integrate in modo effettivo. In tali percorsi, l'inserimento lavorativo costituisce una componente essenziale ed è accompagnato da dispositivi di supporto coerenti con le condizioni di vulnerabilità delle persone. Un orientamento al *place-then-train*, che prevede l'ingresso precoce nel lavoro seguito da interventi mirati, contribuisce a ridurre le interruzioni e a rafforzare la sostenibilità dei percorsi. Gli elementi descritti trovano una formalizzazione operativa nei Patti Territoriali INLAV Lombardia (*cfr. Appendice*), la cui diffusione e sottoscrizione costituiscono, pertanto, una leva per consolidare modalità condivise di coordinamento della presa in carico tra servizi e rafforzare continuità ed efficacia degli interventi.

Qualificare le competenze professionali e i dispositivi formativi. La capacità di individuare e affrontare le situazioni di sfruttamento dipende dalla disponibilità di competenze specialistiche e da dispositivi formativi adeguati. Le evidenze mostrano come tali competenze non siano sempre presenti nei profili professionali ordinari. Programmi di formazione congiunta favoriscono la costruzione di linguaggi operativi condivisi e migliorano la collaborazione tra ambiti diversi. Dispositivi strutturati di aggiornamento e spazi stabili di confronto sostengono l'evoluzione delle pratiche professionali nel tempo. La qualificazione delle competenze, insieme alla stabilizzazione dei dispositivi formativi, migliora la capacità di lettura del fenomeno e l'efficacia degli interventi di presa in carico. La continuità degli investimenti formativi rappresenta un'ulteriore condizione abilitante.

Stabilizzare i dispositivi e le condizioni istituzionali di intervento. La continuità degli interventi dipende dalla loro integrazione nei sistemi di welfare locale. Le evidenze mostrano come pratiche efficaci tendano a rimanere con-

finite in iniziative temporanee, con difficoltà di consolidamento. Il riconoscimento del contrasto allo sfruttamento lavorativo come componente strutturale delle politiche sociali e del lavoro consente di integrare tali interventi nella programmazione territoriale. La stabilizzazione dei dispositivi organizzativi e delle pratiche operative, in particolare dei meccanismi di coordinamento e dei percorsi integrati di presa in carico, richiede funzioni chiare e modalità condivise. Il consolidamento delle relazioni tra amministrazioni, servizi e terzo settore rappresenta un elemento decisivo. Strumenti come i Patti territoriali (*cfr. Appendice*) contribuiscono a strutturare tali relazioni e a sostenere continuità ed efficacia degli interventi.

Sviluppare sistemi di monitoraggio e apprendimento istituzionale. La capacità di adattare gli interventi e migliorarne l'efficacia dipende dalla disponibilità di sistemi strutturati di monitoraggio e valutazione. Le esperienze territoriali producono conoscenze rilevanti che rischiano di non essere pienamente valorizzate. L'integrazione delle informazioni prodotte a livello locale nei processi di programmazione consente di rafforzare la base conoscitiva delle politiche. Momenti periodici di valutazione favoriscono la circolazione delle conoscenze e il confronto tra contesti. La sistematizzazione delle informazioni sostiene processi di apprendimento istituzionale e orienta l'evoluzione degli interventi. Dispositivi stabili di monitoraggio e valutazione contribuiscono a rendere questi processi parte integrante del governo delle politiche.

Nel loro insieme, le raccomandazioni qui formulate delineano un quadro operativo orientato a migliorare l'efficacia delle politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo, riconoscendo il ruolo dei contesti territoriali e la necessità di adattare gli interventi alle diverse configurazioni del fenomeno. La loro attuazione presuppone continuità, coordinamento e capacità di adattamento e trova nell'esperienza di INLAV Lombardia una base empirica per lo sviluppo di interventi più stabili, mirati ed efficaci.

Riferimenti bibliografici

- Abbatecola E., Filippi D. e Omizzolo M. (2022), "Introduzione: dal caporalato al padronato: riflessioni critiche sul sistema del grave sfruttamento lavorativo", *Mondi Migranti*, 2: 9-36.
- Acocella I. (2008), *Il focus group: teoria e tecnica*, FrancoAngeli, Milano.
- Adams R., Dominelli L. e Payne M. (eds.) (2002), *Social Work: Themes, Issues and Critical Debates*, 2nd ed., Palgrave, Basingstoke.
- Adib A. e Guerrier Y. (2003), "The Interlocking of Gender with Nationality, Race, Ethnicity and Class: The Narratives of Women in Hotel Work", *Gender, Work and Organization*, 10(4): 413-432.
- Alberti G. e Iannuzzi F.E. (2020), "Embodied Intersectionality and the Intersectional Management of Hotel Labour: The Everyday Experiences of Social Differentiation in Customer-Oriented Work", *Gender, Work and Organization*, 27: 1165-1180.
- Alfandari R., Taylor B.J., Baginsky M., Campbell J., Helm D., Killick C. e Whittaker A. (2023), "Making Sense of Risk: Social Work at the Boundary between Care and Control", *Health, Risk & Society*, 25, 1-2: 75-92.
- Allegri E. (2012), "Spiazzamenti. Servizio sociale e innovazione", *La Rivista di Servizio Sociale*, 2: 53-61.
- Allegri E. e Sanfelici M. (2023), "L'approccio anti-oppressivo nel servizio sociale: teoria in azione", *Rivista di Servizio Sociale*, 63, 1: 10-21.
- Ambrosini M. (2018), *Irregular Immigration in Southern Europe*, Palgrave Macmillan, London.
- Ambrosini M. (2020), *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M. e Campomori F. (2024), *Le politiche migratorie*, il Mulino, Bologna.
- Anderson B. (2010), "Migration, Immigration Controls and the Fashioning of Precarious Workers", *Work, Employment and Society*, 24(2): 300-317.
- Anderson B. e Rogaly B. (2005), *Forced Labour and Migration to the UK*, COM-PAS and the Trades Union Congress, United Kingdom.
- Andersson B. (2013), "Finding Ways to the Hard to Reach: Considerations on the Content and Concept of Outreach Work", *European Journal of Social Work*, 16, 2: 171-186.

- Andreotti A, Mingione E. e Polizzi E. (2012), “Local welfare systems and social cohesion”, *Urban Studies*, 49(9): 1925-1940.
- Andreotti A. e Mingione E. (2016), “Local welfare systems in Europe and the economic crisis”, *European Urban and Regional Studies*, 23(3): 252-266.
- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E. (2012), “Local welfare systems and social cohesion”, *Urban Studies*, 49(9): 1925-1940.
- Ansell C. e Gash A. (2008), “Collaborative governance in theory and practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Appadurai A. (2013), *The Future as Cultural Fact: Essays on the Global Condition*, Duke University Press, Durham.
- Argyris C. e Schön D. (1996), *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*, Reading (MA): Addison-Wesley.
- Arnholtz J. (2021), “Posted Work, Enforcement Capacity and Firm Variation: Evidence from the Danish Construction Sector”, *Economic and Industrial Democracy*, 42(4): 1149-1164.
- Azzeruoli V. e Perrotta D. (2015), “L’intermediazione informale di manodopera nelle campagne italiane: caporali burkinabé in Puglia e in Basilicata e mediatori panjabi in pianura padana”, *Sociologia del lavoro*, 139: 83-94.
- Banks S. (2020), *Ethics and Values in Social Work*, Bloomsbury, London.
- Bano F. (2021), “Quando lo sfruttamento è smart”, *Lavoro e diritto*, 35(2): 303-320.
- Barberio M. (2023), “Sfruttamento del lavoro e digitalizzazione: condizioni di lavoro, obbligo di reperibilità, predominio dell’algoritmo e ruolo degli enti locali”, in Omizzolo M., a cura di, *Sfruttamento e caporalato in Italia. Il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Barel Y. (1990), “Le Grand Integrateur”, *Connexions*, 56: 85-100.
- Barrial Berbén C., Dambrosio Clementelli A. e Santamarina A. (2026), “Social Reproduction and Feminized Platform Labor: Care, Domestic Work, and Migrant Agency in Madrid and Milan”, *Digital Geography and Society*, 10: 100150.
- Batini N., Kim Y.B., Levine P. e Lotti E. (2010), “Informal Labour and Credit Markets: A Survey”, *IMF Working Paper*, n. 42.
- Battista L. (2022), *Il lavoro sommerso e il ruolo dell’Autorità Europea del Lavoro*, Carocci, Bari.
- Battistelli S. (2021), “Cittadinanze e sfruttamento nel caso di un’azienda agricola ‘innovativa’”, *Lavoro e diritto*, 2: 321-334.
- Becchetti L. (2022), “La generatività come radice e orizzonte delle politiche sociali. Equità e sviluppo: un programma di legislatura in un mondo in cambiamento”, *Campus*, 79: 325-346.
- Bellavista A. (2020), “Cooperative e sfruttamento del lavoro nella logistica”, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 71(3): 453-474.
- Benetazzo C. (2021), “Gli appalti pubblici nel PNRR tra semplificazione e prevenzione della corruzione”, *Federalismi.it*, 29: 121-134.
- Bezes P. (2018), “Exploring the Legacies of New Public Management in Europe”, in Ongaro E., Van Thiel S., eds., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Palgrave Macmillan, London, pp. 919-966.
- Bichi R. (2005), *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*, Carocci, Roma.

- Blair G., Imai K. e Zhou Y.-Y. (2015), “Design and analysis of the randomized response technique”, *Journal of the American Statistical Association*, 110, 511: 1304-1319.
- Blank L., Baxter S., Woods H.B., Goyder E., Lee A., Payne N. e Rimmer M. (2014), “Referral Interventions from Primary to Specialist Care: A Systematic Review of International Evidence”, *The British Journal of General Practice*, 64, 629: e765-e774.
- Boersma M. e Nolan J. (2022), “Modern Slavery and the Employment Relationship: Exploring the Continuum of Exploitation”, *Journal of Industrial Relations*, 64(3): 285-301.
- Bonardi O., Calafà L., Elsen S. e Salomone R., a cura di (2023), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, il Mulino, Bologna.
- Borelli S., Calafà L., D’Onghia M., Laforgia S. e Ranieri M. (2021), “L’altro art. 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro. Introduzione”, *Lavoro e diritto*, 2: 187-191.
- Bozzao P. (2023), “L’intermediazione del lavoro nel Programma GOL: potenzialità e criticità”, *Lavoro e diritto*, 2: 259-278.
- Bracchi I., Liperi M.S., Pomponi F. e Rosano A. (2024), “Le forze di lavoro di origine straniera impiegate nell’economia sommersa: i risultati dell’indagine INAPP”, *Economia & lavoro*, 2: 43-62.
- Braun V. e Clarke V. (2006), “Using thematic analysis in psychology”, *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77-101.
- Braun V. e Clarke V. (2022), “Conceptual and Design Thinking for Thematic Analysis”, *Qualitative Psychology*, 9, 1: 3-26.
- Bronfenbrenner U. (1979), *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Brownlie J. (2018), “Looking out for Each Other Online: Digital Outreach, Emotional Surveillance and Safe(r) Spaces”, *Emotion, Space and Society*, 27: 60-67.
- Brunovskis A. (2022), “Identification Work: Ambivalence, Qualms and Resistance in Social Workers’ Identification of Trafficking Victims”, *International Social Work*, 65, 1: 1-13.
- Bryson J.M., Quick K.S., Slotterback C.S. e Crosby B.C. (2013), “Designing Public Participation Processes”, *Public Administration Review*, 73(1): 23-34.
- Buckley M., Zendel A., Biggar J., Frederiksen L. e Wells J. (2016), *Migrant Work and Employment in the Construction Sector*, International Labour Office, Geneva.
- Burgstaller L., Feld L.P. e Pfeil K. (2022), “Working in the shadow: survey techniques for measuring and explaining undeclared work”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 200: 661-671.
- Burke B. e Harrison P. (2009), “Anti-oppressive Approaches”, in Adams R., Dominelli L. e Payne M., a cura di, *Critical Practice in Social Work*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 209-219.
- Buzzacchi C. (2019), *Il lavoro. Da diritto a bene*, FrancoAngeli, Milano.
- Buzzacchi C., Decataldo A., Coletto D., Cuini G., Dimitriadis I., Maci F. e Sanfelici M. (2025), *Orientamenti teorici, metodologici e operativi. Modello INLAV Lom-*

- bardia*, testo disponibile al sito: <https://inlav.it/cnt/uploads/2025/04/02-orientamenti-teorici.pdf> (data di consultazione: 5 marzo 2026).
- Cabassa L.J. (2016), "Implementation Science: Why It Matters for the Future of Social Work", *Journal of Social Work Education*, 52, suppl. 1: S38-S50.
- Cabras F., Massari M. e Di Cataldo L. (2024), "Corpi migranti al lavoro. Forme di sfruttamento e processi di (in)visibilizzazione dalle campagne siciliane alle piattaforme digitali", *Welfare e Ergonomia*, X(1): 27-41.
- Cagioni A. (a cura di) (2020), *Le ombre del lavoro sfruttato*, Asterios, Trieste.
- Cagioni A. e Coccoloni G. (2018), *Forme di sfruttamento lavorativo a Prato*, SA-TIS, Comune di Prato.
- Calafà L. (2023), "Le politiche del mercato del lavoro nel PNRR: una lettura giuslavoristica", *Lavoro e diritto*, 2: 163-192.
- Cardano, M. (2011). *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna.
- Caruso, F.S. (2022), "Ghetti rurali e profughizzazione del lavoro bracciantile nell'orto d'Italia", *Mondi Migranti*, 2: 37-52.
- Castel R. (1998), "De l'intégration à la précarité: le «grand intégrateur» en péril?", *Formation Emploi*, 62: 87-93.
- Castel R. (2019), *Le metamorfosi della questione sociale. Una cronaca del salariato*, Mimesis, Milano.
- Castells M., Portes A. e Benton L.A., eds. (1989), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Cazes S. e Nesporova A. (2001), "Labour market flexibility in the transition countries: how much is too much?", *International Labour Review*, 140(3): 293-325.
- Chen H.T. (2015), *Practical Program Evaluation: Theory-Driven Evaluation*, Sage, Thousand Oaks.
- Chen M. e Carré F. (2020), *The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future*, Routledge, London.
- Chui W.H. e Ho K.M. (2006), "Working with Involuntary Clients: Perceptions and Experiences of Outreach Social Workers in Hong Kong", *Journal of Social Work Practice*, 20, 2: 205-222.
- Cillo R. (2021), "Mandatory Mobility? The Case of Immigrant Posted Workers Sent from Italy to Belgium in the Construction Sector", *International Migration*, 59(6): 156-171.
- Cockbain E., Bowers K. e Dimitrova G. (2018), "Human Trafficking for Labour Exploitation: The Results of a Two-Phase Systematic Review", *Journal of Experimental Criminology*, 14(3): 319-360.
- Coleman A., MacKenzie D. e Churchill B. (2014), *The Role of Outreach: Responding to Primary Homelessness*, Swinburne, Melbourne.
- Coletto D. (2010), *The Informal Economy and Employment in Brazil*, Palgrave Macmillan, New York.
- Coletto D. (2019), "Informal Economy", in Orum A.M., ed., *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, John Wiley & Sons, Hoboken.
- Coletto D. e Bisschop L. (2017), "Waste Pickers in the Informal Economy of the Global South: Included or Excluded?", *International Journal of Sociology and*

Social Policy, 37(5/6): 280-294.

- Coletto D. e Carbonai D. (2023), "What Does It Mean to Have a Dirty and Informal Job? The Case of Waste Pickers in the Rio Grande do Sul, Brazil", *Sustainability*, 15(3): 2337.
- Coletto D. e Dimitriadis I. (2026), "Exploring Labour Transformations in Platform Work through the Lens of Informal Work: A New Framework of Analysis", *International Journal of Sociology and Social Policy*, ahead of print.
- Corbanese V. e Rosas G. (2021), *Politiche per prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato in Europa*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Roma.
- Cormos V.C. (2019), "Helping Relationship in Social Assistance and the Respect for Human Dignity", *Jurnalul Libertății de Conștiință*, 7, 2: 474-486.
- Council of Europe (2022), *Recommendation CM/Rec(2022)21 of the Committee of Ministers to Member States on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation*, Strasbourg: Council of Europe.
- Cox D. e Pawar M. (2006), *International Social Work: Issues, Strategies, and Programs*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- Crane A. (2013), "Modern Slavery as a Management Practice: Exploring the Conditions and Capabilities for Human Exploitation", *Academy of Management Review*, 38(1): 49-69.
- Crane A., LeBaron G., Allain J. e Behbahani L. (2019), "Governance Gaps in Eradicating Forced Labor: From Global to Domestic Supply Chains", *Regulation & Governance*, 13(1): 86-106.
- Crossa V. (2016), "Reading for Difference on the Street: Dehomogenising Street Vending in Mexico City", *Urban Studies*, 53(2): 287-301.
- Dąbrowski M., Bachtler J. e Bafoil F. (2014), "Challenges of multi-level governance and partnership: Drawing lessons from European Union cohesion policy", *European Urban and Regional Studies*, 21(4): 355-363.
- Dalla Zuanna A., Depalo D. e Santoni E. (2025), *Non-parametric bounds on irregular workers' share*, working paper.
- Dalrymple J. e Boylan J. (2013), *Effective Advocacy in Social Work*, Sage, New York.
- Davies J. (2019), "From Severe to Routine Labour Exploitation: The Case of Migrant Workers in the UK Food Industry", *Criminology and Criminal Justice*, 19(3), 294-310.
- Davies J. (2020), "Criminological Reflections on the Regulation and Governance of Labour Exploitation", *Trends in Organized Crime*, 23(1): 36-58.
- Davies J. e Ollus N. (2019), "Labour Exploitation as Corporate Crime and Harm: Outsourcing Responsibility in Food Production and Cleaning Services Supply Chains", *Crime, Law and Social Change*, 72: 1-20.
- Davis S.J. e Haltiwanger J. (1998), "Measuring gross worker and job flows", in *Labor Statistics Measurement Issues*, University of Chicago Press: 77-122.
- Davis S.J. e Haltiwanger J. (1999), "Gross job flows", in Ashenfelter O. e Card D., (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Part B, Elsevier: 2711-2805.
- De Gregorio C. e Giordano A. (2016), "The heterogeneity of undeclared work in

- Italy: some results from the statistical integration of survey and administrative sources”, *Rivista di Statistica Ufficiale*, 2: 99-129.
- De Marco E. (2025), “Clausole sociali e appalti pubblici ‘socialmente responsabili’”, *Giurisprudenza italiana*, 10: 2191-2196.
- De Michiel F. (2023), “Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura”, *Lavoro, Diritti, Europa*, 3, 2-18
- De Nevi V. (2022), *Uneasy Rider. La storia nascosta del food delivery*, No Valogo, Roma.
- De Soto H. (1989), *The Other Path*, Harper & Row Publishers, New York.
- De Vita L. e Bertolini A. (2025), “Underpaid or Uberpaid? The Platformisation of the Domestic and Care Work”, *Critical Sociology*, 0(0).
- Dellavalle M. e Mozzone C. (2026), *Il servizio sociale tra disciplina e professione. Storia, competenze ed etica*, Carocci, Roma.
- Derickson K.D. (2015), “Urban Geography I: Locating Urban Theory in the Urban Age”, *Progress in Human Geography*, 39(5): 647-657.
- Dimitriadis I. (2023a), “Migrants and Undeclared Employment Within the European Construction Sector: Challenging Dichotomous Approaches to Workers’ Agency”, *Work, Employment and Society*, 37(5): 1321-1338.
- Dimitriadis I. (2023b), *Migrant Construction Workers in Times of Crisis. Worker Agency, (Im)Mobility Practices and Masculine Identities among Albanians in Southern Europe*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Dimitriadis I. (2023c), “Refugees and Asylum Seekers in Informal and Precarious Jobs: Early Labour Market Insertion from the Perspectives of Professionals and Volunteers”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 43(13/14): 263-277.
- Dimitriadis I. e Coletto D. (2024), “Digital Labour Platforms in the Italian Domestic Sector: Approaching (In)Formalisation Processes from the Other Way Round”, *Critical Sociology*, 0(0).
- Dines N. e Rigo E. (2015), “Postcolonial Citizenships and the ‘Refugeeization’ of the Workforce”, in Gilroy P., Colpani G., Ponzanesi S., eds., *Postcolonial Transitions in Europe*, Rowman & Littlefield, Lanham, pp. 151-172.
- Dominelli L. (2002), *Anti-Oppressive Social Work Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Dominelli L. (2012), *Green Social Work. From Environmental Crises to Environmental Justice*, Polity Press, Cambridge.
- Dubois V. (2010), *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*, Ashgate/Routledge, Farnham.
- Duvnjak A. e Fraser H. (2013), “Targeting the ‘Hard to Reach’: Re/Producing Stigma?”, *Critical and Radical Social Work*, 1, 2: 167-182.
- Elek P. e Köllő J. (2019), “Eliciting permanent and transitory undeclared work from matched administrative and survey data”, *Empirica*, 46, 3: 547-576.
- Elster J. (1978), “Exploring Exploitation”, *Journal of Peace Research*, 15(1): 3-17.
- Eurofound (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway: approaches and measures since 2008*, Eurofound, Dublino.

- European Commission (1994), *Decisione della Commissione 94/168/CE, Euratom del 22 febbraio 1994*, Bruxelles.
- European Commission (2007), *Potenziare la lotta contro il lavoro non dichiarato*, Comunicazione COM(2007) 628 final, Bruxelles.
- European Labour Authority (2022), *Subgroup on alert mechanisms to identify undeclared work at an early stage, output paper*.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2015), *Severe Labour Exploitation: Workers Moving within or into the European Union – States' Obligations and Victims' Rights*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2005), *Eurostat's tabular approach to exhaustiveness: guidelines*, Eurostat, Lussemburgo.
- Fargion S. (2009), *Il servizio sociale. Storia, temi e dibattiti*, Laterza, Roma-Bari.
- Fargion S. (2013), *Il metodo del servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Fargion S., Nagy A. e Berger E. (2019), "Access to Social Services as a Rite of Integration: Power, Rights, and Identity", *Social Policy and Administration*, 53, 5: 627-640.
- Farrell A., Bright K., Vries I., Pfeffer R. e Dank M. (2020), "Policing Labor Trafficking in the United States", *Trends in Organized Crime*, 23(1): 36-56.
- Ferguson H. (2003), "Outline of a Critical Best Practice Perspective on Social Work and Social Care", *The British Journal of Social Work*, 33, 8: 1005-1024.
- Ferrajoli C.F. (2023), "Il reato di sfruttamento del lavoro. Dal contrasto al caporalato all'attuazione della Costituzione", *Costituzionalismo.it*, 2: 111-174.
- Fetterman D.M., Kaftarian S.J. e Wandersman A. (2018), *Empowerment Evaluation. Knowledge and Tools for Self-Assessment, Evaluation Capacity Building, and Accountability*, Thousand Oaks: Sage.
- Filippini S. (2020), *Nuovo codice deontologico dell'assistente sociale. Le responsabilità professionali*, Carocci, Roma.
- Fisher R.J. (1993), "Social desirability bias and the validity of indirect questioning", *Journal of Consumer Research*, 20, 2: 303-315.
- Fligstein N. (2001), "Social Skill and the Theory of Fields", *Sociological Theory*, 19(2): 105-125.
- Fligstein N. (2013), "Understanding Stability and Change in Fields", *Research in Organizational Behavior*, 33: 39-51.
- Fraser N. (2017), *La fine della cura. Le contraddizioni sociali del capitalismo contemporaneo*, Mimesis, Milano.
- Fudge J. e McCann D. (2015), *Unacceptable Forms of Work: A Global and Comparative Study*, International Labour Organization, Geneva.
- Garofalo D. (2020), "Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile", *Argomenti di diritto del lavoro*, 6: 1303-1344.
- Garrett P.M. (2013), *Social Work and Social Theory: Making Connections*, Policy Press, Bristol.
- Giachino M., Murro G., Zenarolla A. e Milani P. (2020), "La valutazione e progettazione multidimensionale e partecipativa", in *Il Quaderno della formazione*.

- Materiali del corso per “Professionista esperto nella gestione degli strumenti per l’analisi multidimensionale del bisogno e per la progettazione degli interventi rivolti alle famiglie beneficiarie della misura di contrasto alla povertà e sostegno al reddito”*, Padova University Press, Padova, pp. 91-110.
- Goble E. (2020), “From Kairos to Chronos: The Lived Experience of Time in Education”, in *Phenomenology and Educational Theory in Conversation*, Routledge, London, pp. 179-196.
- Gobo G. (2005), “Ricerca qualitativa e sociologia”, in *La qualità plurale. Sguardi transdisciplinari sulla ricerca qualitativa*, FrancoAngeli, Milano, pp. 65-82.
- Gómez-García R., Lucas-García J. e Bayón-Calvo S. (2022), “Social Workers’ Approaches to Ethical Dilemmas”, *Journal of Social Work*, 22, 3: 804-823.
- Gonnelli E. e Santoro E., a cura di (2024), *Rapporto del laboratorio l’Altro Diritto/Osservatorio Placido Rizzotto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime*, testo disponibile al sito: <https://www.fondazionerizzotto.it/wp-content/uploads/2024/06/V-Rapporto-Adir-ok.pdf>.
- Gonzalez B.O., Magan I.M. e Yu M. (2024), “Outreach Work in ‘Hard-to-Reach’ Communities: A Critical Analysis of Task Shifting, Contact Making, Establishing Credibility and On-the-Spot, Solution-Focused Assistance”, *The British Journal of Social Work*, 54, 3: 1191-1210.
- Gründelová B., Broskevičová Z. e Kowolová I. (2024), “Negotiating Access to Hard-to-Reach Populations through Institutional Gatekeepers in Social Work Research”, *The British Journal of Social Work*, 54, 6: 2790-2807.
- Grymonprez H., Roose R. e De Corte J. (2022), “In Search of Transformative Practice: Outreach Work Tactics for Perpetuating Symbolic Boundaries”, *The British Journal of Social Work*, 52, 5: 2743-2759.
- Grymonprez H., Roose R. e Roets G. (2017), “Outreach Social Work: From Managing Access to Practices of Accessibility”, *European Journal of Social Work*, 20, 4: 461-471.
- Gui L. (2004), *Le sfide teoriche del servizio sociale. I fondamenti scientifici di una disciplina*, Carocci Faber, Roma.
- Gui L. (2008), “Tre committenti per un mandato”, in *Servizio sociale trifocale. Le azioni e gli attori delle nuove politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano, pp. 169-186.
- Gui L. (2022), “Trifocalità”, in Campanini A., diretto da, *Nuovo Dizionario di Servizio Sociale*, Carocci, Roma, pp. 748-752.
- Gui L., a cura di (2009), *Organizzazione e servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Guidi C.F. e Berti F. (2023), “Labor Exploitation in the Italian Agricultural Sector: The Case of Vulnerable Migrants in Tuscany”, *Frontiers in Sociology*, 8: 1234873.
- Hedberg C. (2022), “Precarity and Migration: Thai Wild Berry Pickers in Sweden”, in Choonara J., Murgia A., Carmo R.M., eds., *Faces of Precarity*, Bristol University Press, Bristol, pp. 180-194.
- Hill M. e Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy. Governance in Theory and Practice*, Sage, London.
- Hill M. e Hupe P. (2021), *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*, Sage, London.

- Hodge G.A. e Greve C. (2007), “Public–Private Partnerships: An International Performance Review”, *Public Administration Review*, 67(3): 545-558.
- Honneth A. (2002), *La lotta per il riconoscimento*, il Saggiatore, Milano.
- Iannuzzi F.E. (2021), *Assemblare le differenze. Il lavoro nell'industria alberghiera veneziana*, Guerini Scientifica, Milano.
- ICMPD – International Centre for Migration Policy Development (2010), *Monitoring and Evaluation Handbook for National Action Plans against Trafficking in Human Beings*, Vienna: ICMPD.
- ILO – International Labour Organization (2002), *Decent Work and the Informal Economy*, ILO, Geneva.
- ILO – International Labour Organization (2008), *Measurement of decent work. Discussion paper for the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work*, ILO, Geneva.
- ILO – International Labour Organization (2015), *Recommendation No. 204 concerning the Transition from the Informal to the Formal Economy*, ILO, Geneva.
- ILO – International Labour Organization (2016), *Decent Work in Global Supply Chains. Report IV, International Labour Conference, 105th Session*, ILO, Geneva.
- ILO – International Labour Organization (2018a), *Ending Forced Labour by 2030: A Review of Policies and Programmes*, ILO, Geneva.
- ILO – International Labour Organization (2018b), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, 3rd ed., ILO, Geneva.
- ILO – International Labour Organization (2020), *Decent Work and Social Inclusion of Victims of Labour Exploitation: A Comparative Analysis*, ILO Office for Italy and San Marino, testo disponibile al sito: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/%40europe/%40ro-geneva/%40ilo-rome/documents/publication/wcms_763391.pdf (data di consultazione: 6 febbraio 2026).
- ILO – International Labour Organization (2021), *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*, ILO, Geneva.
- ILO – International Labour Organization (2023), *L'intermediazione del lavoro dei migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, ILO, Roma, testo disponibile al sito: https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-06/intermediazione_lavoro_migranti.pdf.
- ILO – International Labour Organization (2024), *Hard to See, Harder to Count: Survey Guidelines to Estimate Forced Labour of Adults and Children*, ILO, Geneva.
- ILO – International Labour Organization (2025), *ILO Indicators of Forced Labour*, Geneva: ILO.
- Imai K. (2011), “Multivariate regression analysis for the item count technique”, *Journal of the American Statistical Association*, 106, 494: 407-416.
- International Association of Schools of Social Work (IASSW) (2018), *Dichiarazione dei Principi Etici del Servizio Sociale Mondiale*, testo disponibile al sito: <https://www.iassw-aiets.org/wp-content/uploads/2019/03/Italian-version-of-Ethical-principles-in-Global-SW-2018.pdf> (data di consultazione: 20 febbraio 2026).

- International Association of Schools of Social Work (IASSW) e International Federation of Social Workers (IFSW) (2014), *Global Definition of Social Work*, testo disponibile al sito: <http://www.iassw-aiets.org> (data di consultazione: 27 febbraio 2026).
- International Labour Office (ILO) (1960), “Labour turnover: meaning and measurement”, *International Labour Review*, 81, 6: 513-526.
- IOM – International Organization for Migration (2019), *Migrants and Their Vulnerability to Human Trafficking, Modern Slavery and Forced Labour*, IOM, Geneva.
- Ispettorato Nazionale del Lavoro (2025), *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2024*, INL, Roma, testo disponibile al sito: <https://www.ispettorato.gov.it/files/2025/03/Rapporto-annuale-2024.pdf>.
- Istat (2015), *The heterogeneity of irregular employment in Italy: some evidence from the Labour Force Survey integrated with administrative data*, Istat Working Papers, 1/2015, Roma.
- Jahoda G., Giele J.Z. e Twigg J. (2011), “Biography and social exclusion: A life-course perspective”, *Journal of Social Policy*, 40(1): 197-213.
- Jann B., Jerke J. e Krumpal I. (2012), “Asking sensitive questions using the cross-wise model: an experimental survey measuring plagiarism”, *Public Opinion Quarterly*, 76, 1: 32-49.
- Kalleberg A.L. (2009), “Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition”, *American Sociological Review*, 74(1): 1-22.
- Kazepov Y., ed. (2010), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate/European Centre, Vienna.
- Kirzner R.S. e Miserandino M. (2023), “Self-Determination Theory and Social Work Values”, *Research on Social Work Practice*, 33, 6: 656-665.
- Kougkoulos I., Cakir M., Kunz N., Boyd D., Trautrimis A., Hatzinikolaou K. e Gold S. (2021), “A Multi-Method Approach to Prioritize Locations of Labor Exploitation for Ground-Based Interventions”, *Production and Operations Management*, 30(6): 1693-1710.
- Krumer-Nevo M. (2021), *Speranza radicale. Lavoro sociale e povertà*, Erickson, Trento.
- Krumpal I. (2013), “Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review”, *Quality & Quantity*, 47, 4: 2025-2047.
- Kuptsch C., ed. (2006), *Merchants of Labour: Agents of Globalization*, International Institute for Labour Studies, International Labour Organization, Geneva.
- Kuran C.H.A., Morsut C., Kruke B.I., Krüger M., Segnestam L., Orru K. e Torpan S. (2020), “Vulnerability and Vulnerable Groups from an Intersectionality Perspective”, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 50: 101826, testo disponibile al sito: https://www.researchgate.net/publication/344750715_Vulnerability_and_vulnerable_groups_from_an_intersectionality_perspective (data di consultazione: 3 marzo 2026).
- Lapeyre, F. e Williams, C.C. (2020), “Designing effective policy and coordination frameworks for transition to formality”, in Islam, I., Lapeyre, F., eds., *Transition*

- to Formality and Structural Transformation: Challenges and Policy Options, ILO, Geneva (22-61).
- Lave J. e Wenger E. (1991), *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lewis H., Dwyer P., Hodkinson S. e Waite L. (2015), "Hyper-Precarious Lives: Migrants, Work and Forced Labour in the Global North", *Progress in Human Geography*, 39(5): 580-600.
- Liamputtong P. (2011), *Focus Group Methodology: Principle and Practice*, Sage, London.
- Lindell I. (2010), "Between Exit and Voice: Informality and the Spaces of Popular Agency", *African Studies Quarterly*, 11(2-3): 1-12.
- Lintner C. e Zadra F. (2024), "Outreaching Digitally. Digital Social Work Experiences in Low Threshold Social Services", *Autonomie locali e servizi sociali*, 47, 1: 183-200.
- Lipsky M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Lorenz W. (2010), *Globalizzazione e servizio sociale in Europa*, Carocci, Roma.
- Loy G. (2009), "Una Repubblica fondata sul lavoro", in Ghera E. e Pace A., a cura di, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, p. 12 ss.
- Loyens K. (2019), "Networks as Unit of Analysis in Street-Level Bureaucracy Research", in Hupe P., ed., *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 351-369.
- Lucifora C. (2003), *Economia sommersa e lavoro nero*, il Mulino, Bologna.
- Maci F. (2025), "Il linguaggio nella relazione di aiuto nel servizio sociale: un ponte tra riconoscimento, rispetto e capacitazione", *La Rivista di Servizio Sociale*, 65, 2: 13-24.
- Mangano A. (2020), *Lo sfruttamento nel piatto: Quello che tutti dovremmo sapere per un consumo consapevole*, Laterza, Roma-Bari.
- Manzini E. e D'Alena M. (2021), *Fare assieme. Una nuova generazione di servizi pubblici collaborativi*, Egea, Milano.
- Mapp S.C. (2020), *Human Rights and Social Justice in a Global Perspective: An Introduction to International Social Work*, Oxford University Press, Oxford.
- Marcenò A. (2024), "La lotta per la sopravvivenza nel prisma dei caporalati", *Argomenti di diritto del lavoro*, 6: 1181-1214.
- Marchetti S. (2022), *Migration and Domestic Work*, Springer, IMISCOE Short Reader.
- Marshall T.H. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino.
- Martini A. e Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Martini E. (2025), *La comunità tra nuove sfide e progettualità: capitale sociale, resilienza e innovazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Martone M. (2025), "Le novità legislative in tema di lavoro negli appalti. Il quadro delle tutele", *Giurisprudenza italiana*, 10: 2167-2170.
- Mayne J. (2012), "Contribution Analysis: Coming of Age?", *Evaluation*, 18(3): 270-280.

- McDowell L., Batnitzky A. e Dyer S. (2009), "Precarious Work and Economic Migration: Emerging Immigrant Divisions of Labour in Greater London's Service Sector", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(1): 3-25.
- McFarlane C. (2012), "Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City", *Planning Theory and Practice*, 13(1): 89-108.
- McMahon J. (2009), "Hard to Reach and Impossible to Help: Working at the Rough End of Social Care", *Journal of Social Work Practice*, 23, 3: 275-289.
- Medina L. e Schneider F. (2017), *Shadow economies around the world: new results for 158 countries over 1991-2015*, CESifo Working Paper n. 6430, Monaco di Baviera.
- Melchiorre E., Nothdurfter U. e Bilotti A. (2026), "Andare verso le persone: le pratiche di outreach", in Sanfelici M., Nothdurfter U., Bilotti A., a cura di, *Tecnologie nel servizio sociale. Apprendere dalla ricerca per orientare la pratica*, FrancoAngeli, Milano.
- Messia F. e Venturelli C. (2015), *Il welfare di prossimità: partecipazione attiva, inclusione sociale e comunità*, Erickson, Trento.
- Mezzadri A. (2023), "Social Reproduction, Labour Exploitation and Reproductive Struggles for a Global Political Economy of Work", in *Handbook of Research on the Global Political Economy of Work*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 64-73.
- Migration and Home Affairs – European Commission (2021), *EU Strategy on Combating Trafficking in Human Beings*, Brussels: European Commission.
- Milio S. (2014), "The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: Evidence from the Italian experience", *European Urban and Regional Studies*, 21(4), 384-397.
- Miller J.D. (1984), *A new survey technique for studying deviant behavior*, tesi di dottorato, George Washington University, Washington, DC.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2024), Relazione al Parlamento (2022-2023) sul terzo anno di attuazione del Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato (2020-2022), Governo Italiano, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) (2025), *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026*, testo disponibile al sito: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-poverta-ed-esclusionesociale/fo-cus/piano-nazionale-interventi-e-servizi-sociali> (data di consultazione: 11 marzo 2026).
- Molina I. e Rao J.N.K. (2010), "Small area estimation of poverty indicators", *Canadian Journal of Statistics*, 38, 3: 369-385.
- Montero A., van Duijn S., Zonneveld N., Minkman M. e Nies H. (2016), *Integrated social services in Europe. A study looking at how local public services are working together to improve people's lives*, European Social Network, Brighton.
- Mortari L. (2003), *Apprendere dall'esperienza. Il pensare riflessivo nella formazione*, Carocci, Roma.
- Morvillo C., Jona Lasinio G. e Maggi B. (2023), *L'economia sommersa nell'Unione Europea: analisi statistica ed implicazioni di policy*, Working Paper n. 4/2023, Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro, Roma.

- Motta M. (2025), “Il punto unico di accesso (P.U.A.). Intervento in occasione del webinar: Un paese in attesa dei LEPS”, *Welforum*, 9 settembre, testo disponibile al sito: <https://www.welforum.it/il-punto/un-paese-in-attesa-dei-leps/il-punto-unico-di-accesso-p-u-a/> (data di consultazione: 4 marzo 2026).
- Murgia A., Bozzon R., Digennaro P., Mezihorak P., Mondon-Navazo M. e Borghi P. (2020), “Hybrid Areas of Work Between Employment and Self-Employment: Emerging Challenges and Future Research Directions”, *Frontiers in Sociology*, 4, 86.
- Murgia A. e Pulignano V. (2021), “Neither Precarious nor Entrepreneur: The Subjective Experience of Hybrid Self-Employed Workers”, *Economic and Industrial Democracy*, 42(4): 1351-1377.
- Napoli M. (2010), *Lavoro, diritti, valori (2006-09)*, Giappichelli, Torino.
- Niezna M. (2024), “Consent to Labour Exploitation”, *Industrial Law Journal*, 53(1): 3-33.
- Noordegraaf M. (2011), “Risky business: How professionals and professional fields (must) deal with organizational issues”, *Organization studies*, 32(10): 1349-1371.
- Norwood J. (2020), “Labor Exploitation of Migrant Farmworkers: Risks for Human Trafficking”, *Journal of Human Trafficking*, 6(1): 60-79.
- Nothdurfter U. (2016), “The Street-Level Delivery of Activation Policies: Constraints and Possibilities for a Practice of Citizenship”, *European Journal of Social Work*, 19, 3-4: 420-440.
- Nussbaum M.C. (2002), *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, il Mulino, Bologna.
- OCSE, Fondo Monetario Internazionale, Organizzazione Internazionale del Lavoro e Comitato Statistico Interstatale della CSI (2002), *Measuring the non-observed economy: a handbook*, OCSE, Parigi.
- Okech D., Choi J.Y., Elkins J. e Burns A.C. (2017), “Seventeen Years of Human Trafficking Research in Social Work: A Review of the Literature”, *Journal of Evidence-Informed Social Work*, 15, 2: 102-121.
- Okech D., Morreau W. e Benson K. (2012), “A Kaleidoscope: The Role of the Social Work Practitioner and the Strength of Social Work Theories and Practice in Meeting the Complex Needs of People Trafficked and the Professionals that Work with Them”, *International Social Work*, 55, 2: 209-222.
- Olivieri F. (2018), “Quale diritto contro lo sfruttamento? Riflessioni teorico-critiche a partire dalla posizione dei lavoratori stranieri nell’ordinamento italiano”, in Evangelista R., Latino A., a cura di, *Con vivere nel (dis)ordine. Conflitto e sicurezza nella società della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Omizzolo M. (2019), *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell’agromafia italiana*, Fondazione Feltrinelli, Milano.
- Omizzolo M. (2020), “Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell’Agro Pontino”, *Costituzionalismo.it*, 2: 1-36.
- Omizzolo M., a cura di (2023), *Sfruttamento e caporalato in Italia. Il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).

- Osservatorio Interventi Tratta (2025), *Osservatorio sfruttamento lavorativo. Anno 2025*, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità, Roma, testo disponibile al sito: <https://osservatoriointerventitratta.it/osservatorio-sfruttamento-lavorativo-2025/>.
- Padovani C. e Pavan E. (2011), “Actors and Interactions in Global Communication Governance: The Heuristic Potential of a Network Approach”, in Mansell R. e Raboy M., eds., *The Handbook of Global Media and Communication Policy*, Wiley-Blackwell, Hoboken, NJ, pp. 543-563.
- Padrin C. (2023), “Il sistema delle politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni alla luce del PNRR: l’ennesima conferma di un’amministrativizzazione delle Regioni?”, *Federalismi.it*, 17: 153-173.
- Pagliuca C. e Tsimba N. (2022), “Manodopera (in)visibile: spazi e immaginari della marginalità nel lavoro agricolo e domestico”, *Mondi Migranti*, 2: 97-116.
- Pallante F. (2017), “Lavoro, rappresentanza e cittadinanza: l’allontanamento dal quadro costituzionale”, in Baldissara L. e Battini M., a cura di, *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Palumbo L. (2024), “Situational Vulnerabilities and Labour Exploitation in Italy: The Case of Agricultural and Domestic Migrant Workers”, in *Taking Vulnerabilities to Labour Exploitation Seriously: A Critical Analysis of Legal and Policy Approaches and Instruments in Europe*, Springer International Publishing, Cham, pp. 143-191.
- Palumbo L. (2024), *Taking Vulnerabilities to Labour Exploitation Seriously. A Critical Analysis of Legal and Policy Approaches and Instruments in Europe*, Springer Nature, Berlin.
- Palumbo L. (2024), *Taking Vulnerabilities to Labour Exploitation Seriously: A Critical Analysis of Legal and Policy Approaches and Instruments in Europe*, Springer, Cham.
- Palumbo L. e Scirba A. (2018), *The Vulnerability to Exploitation of Women Migrant Workers in Agriculture in the EU: The Need for a Human Rights and Gender Based Approach*, European Parliament, Brussels.
- Patton M.Q. (1987), *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Sage Publications, Newbury Park.
- Patton M.Q. (2008), *Utilization-Focused Evaluation*, 4th ed., Thousand Oaks: Sage.
- Patton M.Q. (2010), *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, Guilford Press, New York.
- Patton M.Q. (2015), *Qualitative Research and Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*, Sage, London.
- Paulus A. (2015), *Essays on taxation and income measurement*, tesi di dottorato, University of Essex, Colchester.
- Pavani L. (2026), *La sostenibilità nel servizio sociale. Il ruolo dei processi di co-creazione*, Carocci, Roma.
- Pawson R. e Tilley N. (1997), *Realistic Evaluation*, Sage, London.
- Payne M. (2020), *Modern Social Work Theory*, 5th ed., Oxford University Press, Oxford.

- Peck J. (2001), *Workfare States*, Guilford Press, New York.
- Penchansky R. e Thomas J.W. (1981), "The Concept of Access: Definition and Relationship to Consumer Satisfaction", *Medical Care*, 19(2): 127-140.
- Peterlongo G. (2025), "Digital Caporalato and Migrant Labour in the Gig Economy", in Della Puppa F., Dhar D., Montagna N., eds., *Migrant Labour in the Gig Economy: The Intersection of Migrant Labor, Platform Capitalism, and Resistance*, Springer Nature, Cham, Switzerland, pp. 59-78.
- Petrella A. e Maci F. (2025), "Lavorare insieme è possibile? Il partenariato e la collaborazione interdisciplinare e intersettoriale", *Civitas Education. Education, Politics, and Culture*, 14, 1: 85-105.
- Petrella A. e Milani P. (2024), "Contrastare le disuguaglianze attraverso la multidimensionalità", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 1-2: 7-10.
- Piore M.J. e Sabel C.F. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York.
- Piro V. (2021), *Migrant Farmworkers in Plastic Factories: Investigating Work-Life Struggles*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland.
- Piro V., Murgia A. e Azaïs C. (2023), "Hybrid Areas of Labour. Challenging Traditional Dichotomies to Represent Work, Workers, and Working Trajectories", *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2, 165-182.
- Pistore G. (2025), "L'individuazione del contratto collettivo di riferimento nei bandi di gara", *Giurisprudenza italiana*, 10: 2196-2203.
- Portes A. (1995), "Economic Sociology and the Sociology of Immigration: A Conceptual Overview", in Portes A., ed., *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*, Russell Sage Foundation (1-41).
- Pressman J. e Wildavsky A. (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, 3rd ed., Berkeley: University of California Press.
- Protopapa V. (2023), "Il refugee gap, il divario che sfugge al PNRR", *Lavoro e diritto*, 2: 353-382.
- Quirk J., Robinson C. e Thibos C. (2020), "Editorial: From Exceptional Cases to Everyday Abuses: Labour Exploitation in the Global Economy", *Anti-Trafficking Review*, 15: 1-19.
- Quondamatteo N. e Vianello F.A. (2024), "Tides of Labour. Forms of Exploitation and Practices of Individual Resistance in Seasonal Tourism Industry", *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, 14(28): 71-91.
- Ramirez H. e Hondagneu-Sotelo P. (2009), "Mexican Immigrant Gardeners: Entrepreneurs or Exploited Workers?", *Social Problems*, 56(1): 70-88.
- Ranci C., ed. (2010), *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks*, Palgrave Macmillan, London.
- Recchi S. (2021), "Informal Street Vending: A Comparative Literature Review", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 41(7-8): 805-825.
- Reyneri E. (1998), "Immigrazione ed economia sommersa", *Stato e Mercato*, 18(2): 287-318.
- Richards H. (2022), "Risk, Reporting and Responsibility: Modern Slavery, Colonial

- Power and Fashion's Transparency Industry", *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 11(2): 47-60.
- Rigo E. (2016), "Introduzione. Lo sfruttamento come modo di produzione", in Rigo E., a cura di, *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento in agricoltura*, Pacini Editore, Pisa.
- Ripamonti E. (2019), *Collaborare. Metodi partecipativi per il sociale*, Carocci, Roma.
- Romagnoli U. (1997), "Dal lavoro ai lavori", *Lavoro e diritto*, 1: 3-14.
- Rosignoli A., Fazzi L. e Bertotti T. (2021), *Il servizio sociale: le competenze chiave*, Carocci, Roma.
- Rossi P. e Colombo M. (2019), "Non sarà un'avventura? L'innovazione delle partnership pubblico-privato e la co-progettazione dei servizi di welfare sociale", *Stato e Mercato*, 39(3), 411-447.
- Rossi P.H., Freeman H.E. e Lipsey M.W. (2003), *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- Rossi S. (2023), "La rilevanza dell'etero-organizzazione nel contrasto al lavoro 'grigio': qualificazione, appalto e sfruttamento lavorativo", *Il diritto del mercato del lavoro*, 3: 555-586.
- Rossi P., Tarsia T. (a cura di) (2026), *Prospettive sul segretariato sociale. Esperienze di ricerca e di intervento sociale*, Roma, Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, open access, <https://disse.web.uniroma1.it/sites/default/files/allegati/2026-03/Prospettive-sul-segretariato-sociale.pdf>
- Rutz S. e de Bont A. (2020), "Organized Discretion", in Hupe P., ed., *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 279-294.
- Rydzik A. e Anitha S. (2020), "Conceptualising the Agency of Migrant Women Workers: Resilience, Reworking and Resistance", *Work, Employment and Society*, 34(5): 883-899.
- Saleebey D. (2009), *The Strengths Perspective in Social Work Practice*, 6th ed., Allyn & Bacon, Boston, MA.
- Salvia L. (2024), "Riconcettualizzare caporalato e sfruttamento lavorativo: dalla dimensione intersoggettiva vittima-carnefice al regime di controllo del lavoro", *Sociologia del Diritto*, 51(1).
- Sanderson I. (2002), "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making", *Public Administration*, 80(1): 1-22.
- Sanfelici M. (2017), *I modelli del servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Sanfelici M. (2024), *Fondamenti del servizio sociale anti-oppressivo*, Carocci, Roma.
- Sanò G. (2018), *Fabbriche di Plastica. Il lavoro nell'agricoltura industriale*, Ombre Corte, Verona.
- Sassen S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.
- Sassen S. (2000), *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- Sassen S. (2014), *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard University Press, Cambridge (MA).

- Scarscelli D. (2022), *Controllo e autodeterminazione nel lavoro sociale: una prospettiva anti-oppressiva*, Mimesis, Milano.
- Scheirer M. (2012), *Qualitative Content Analysis in Practice*, Sage, London.
- Schierup C.-U., Hansen P. e Castles S. (2006), *Migration, Citizenship, and the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Schön D.A. (2024), *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari.
- Sciarra S. (2018), “Collective Labour Law and the Crisis”, *European Labour Law Journal*, 9(2): 127-135.
- Sciolla L. (2002), *Sociologia dei processi culturali*, il Mulino, Bologna.
- Scurba A. (2016), “Vulnerabilità, consenso, responsabilità: alcuni casi di grave sfruttamento lavorativo e tratta delle donne migranti in Italia”, *Cosmopolis. Rivista di filosofia e teoria politica*, 16, 2, testo disponibile al sito: <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XIII22016&id=4> (data di consultazione: 24 febbraio 2026).
- Sen A. (1993), “Capability and Well-Being”, in Nussbaum M.C., Sen A., eds., *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford.
- Sen S. e Baba Y. (2017), “The Human Trafficking Debate: Implications for Social Work Practice”, *Social Work & Society*, 15, 1: e-502.
- Senato della Repubblica (2022), *Relazione finale sull'attività svolta*, Doc. XXII-bis n. 11, Roma, testo disponibile al sito: <https://www.senato.it/Leg18/30377>.
- Shepherd R. e Wilkinson M. (2020), “Operating in the Dark: The Identification of Forced Labour in the UK”, *Critical Social Policy*, 40(2): 243-265.
- Sicora A. (2017), *Reflective Practice and Learning from Mistakes in Social Work*, Policy Press, Bristol.
- Skrivankova K. (2010), *Between Decent Work and Forced Labour: Examining the Continuum of Exploitation*, Joseph Rowntree Foundation, York.
- Smith C. (2001), “Trust and Confidence: Possibilities for Social Work in ‘High Modernity’”, *The British Journal of Social Work*, 31, 2: 287-305.
- Snyder K.A. (2004), “Routes to the Informal Economy in New York’s East Village: Crisis, Economics, and Identity”, *Sociological Perspectives*, 47(2), 215-240.
- Søndergaard J. (2023), “Undeclared Danish labor: using the labor input method with linked individual-level tax data to estimate undeclared work in Denmark”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 214: 708-730.
- Spasiano M.R. (2025), “La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo”, *Federalismi.it*, 10: 190-234.
- Standing G. (1997), “Globalization, Labour Flexibility and Insecurity”, *European Journal of Industrial Relations*, 3(1): 7-37.
- Standing G. (2011), *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, London.
- Strauss K. (2012), “Coerced, Forced and Unfree Labour: Geographies of Exploitation in Contemporary Labour Markets”, *Geography Compass*, 6: 137-148.
- Strauss K. and McGrath S. (2016), “Temporary Migration, Precarious Employment and Unfree Labour Relations”, *Geoforum*, 78: 139-148.

- Szeintuch S. (2015), “Street Work and Outreach: A Social Work Method?”, *The British Journal of Social Work*, 45, 6: 1923-1934.
- Tapia M. e Alberti G. (2019), “Unpacking the Category of Migrant Workers in Trade Union Research: A Multi-Level Approach to Migrant Intersectionalities”, *Work, Employment and Society*, 33(2): 314-325.
- Taschini L. (2022), “Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura”, *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 4: 613-651.
- Tattara G. e Valentini M. (2010), “Turnover and excess worker reallocation: the Veneto labour market between 1982 and 1996”, *LABOUR*, 24, 4: 474-500.
- Tilly C. (1998), *Durable Inequality*, University of California Press, Berkeley.
- Torre V. (2020), “L’obsolescenza dell’art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo”, *Labour and Law Issues*, 6(2): 72-97.
- Tourangeau R. e Yan T. (2007), “Sensitive questions in surveys”, *Psychological Bulletin*, 133, 5: 859-883.
- Tronto J.C. (1998), “An Ethic of Care”, *Generations: Journal of the American Society on Aging*, 22, 3: 15-20.
- UNECE (2003), *Non-observed economy in national accounts: survey of country practices*, United Nations Economic Commission for Europe, Ginevra.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2015), *The Concept of Exploitation in the Trafficking in Persons Protocol*, United Nations, Vienna, testo disponibile al sito: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2015/UNODC_IP_Exploitation_2015.pdf.
- United Nations, Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development e World Bank (1993), *System of national accounts 1993*, United Nations, New York.
- Vallone L. (1996), *Disaggregazione territoriale degli aggregati della contabilità nazionale: un tentativo di stima delle unità di lavoro provinciali*, Contributi Istat, n. 8.
- Van der Linden M. (2008), *Workers of the World: Essays Toward a Global Labor History*, Brill, Leiden.
- Villa M. (2007), *Dalla protezione all’attivazione. Le politiche contro l’esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, Franco Angeli, Milano.
- Virginio F., Stewart P. e Garvey B. (2023), “Unpacking Super-Exploitation in the 21st Century: The Struggles of Haitian Workers in Brazil”, *Work, Employment and Society*, 37(4): 897-915.
- Vitale T. (2003), “Abbassare la soglia: confini ed apprendimento. Il genius loci del welfare”, in Bifulco L., a cura di, *Strutture e processi della qualità sociale*, Officina, Roma, pp. 136-149.
- Wacquant L. (2008), *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Polity Press, Cambridge.
- Waite L. e Lewis H. (2017), “Precarious Irregular Migrants and Their Sharing Economies: A Spectrum of Transactional Laboring Experiences”, *Annals of the American Association of Geographers*, 107(4): 964-978.
- Waite L., Lewis H., Hodkinson S. e Dwyer P., eds. (2015), *Vulnerability, Exploitation and Migrants: Insecure Work in a Globalised Economy*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland.

- Wallace R.A. e Wolf A. (1995), *Contemporary Sociological Theory: Continuing the Classical Tradition*, 4th ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Warner S.L. (1965), "Randomized response: a survey technique for eliminating evasive answer bias", *Journal of the American Statistical Association*, 60, 309: 63-69.
- Weiss C.H. (1997), "Theory-Based Evaluation: Past, Present and Future", *New Directions for Evaluation*, 76: 41-55.
- Werner A. (2004), *A Guide to Implementation Research*, The Urban Institute Press, Washington.
- Williams C.C. (2014), "Out of the Shadows: A Classification of Economies by the Size and Character of Their Informal Sector", *Work, Employment and Society*, 28(5): 735-753.
- Williams C.C. (2022), *Operationalising holistic approaches to tackling undeclared work. Output paper from plenary thematic discussion*, European Labour Authority, Bratislava.
- Williams C.C. (2023), *A Modern Guide to the Informal Economy*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham.
- Williams C.C. e Horodnic I.A. (2020), *Horizon scanning: early warning signals of future trends in undeclared work*, European Commission. Testo disponibile al sito: https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-03/UDW_Study_report_on_early_warning_systems.2020_EN.pdf (data di consultazione: 12 marzo 2026).
- Williams C.C. e Schneider F. (2016), *Measuring the global shadow economy: the prevalence of informal work and labour*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Williams C.C., Bejaković P., Mikulić D., Franić J., Kedir A. e Horodnic I.A. (2017), *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants*, European Commission, Lussemburgo.
- Williams C.C., Horodnic I.A. e Windebank J. (2015), "Explaining Participation in the Informal Economy: An Institutional Incongruence Perspective", *International Sociology*, 30(3): 294-313.
- Williams C.C. e Kayaoglu A. (2020), "The Coronavirus Pandemic and Europe's Undeclared Economy: Impacts and a Policy Proposal", *South East European Journal of Economics and Business*, 15(1): 80-92.
- Williams C.C., Nadin S. e Windebank J. (2011), "Undeclared Work in the European Construction Industry: Evidence from a 2007 Eurobarometer Survey", *Construction Management and Economics*, 29(8): 853-867.
- Williams C.C. e Windebank J. (1998), *Informal Employment in the Advanced Economies: Implications for Work and Welfare*, Routledge, London.
- Williams C.C. e Windebank J. (2001), "Beyond Profit-Motivated Exchange: Some Lessons from the Study of Paid Informal Work", *European Urban and Regional Studies*, 8(1): 49-61.
- Williams C.C. e Windebank J. (2005), "Eliminating Undeclared Work: Beyond a Deterrence Approach", *Journal of Economic Studies*, 32(5): 435-449.
- Windebank J. e Horodnic I.A. (2017), "Explaining Participation in Undeclared Work in France: Lessons for Policy Evaluation", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 37(3-4): 203-217.

- Woodside M. e McClam T. (2015), *Case Management in Human Service Practice*, Cengage Learning, Boston.
- World Bank (2019), *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, World Bank, Washington DC.
- Yu J.-W., Tian G.-L. e Tang M.-L. (2008), “Two new models for survey sampling with sensitive characteristic: design and analysis”, *Metrika*, 67, 3: 251-263.
- Zadra F. e Elsen S. (2024), “Preventing and Redressing Exploitation. Methods of Anti-trafficking Social Work Outreach in Northern Italy”, *European Journal of Social Work*, 27, 1: 151-164.
- Zadra, F. (2023), “Times of exploitation. Rhythms of migrant labour in Italian agriculture”, *The Lab's Quarterly*, XXV(2).
- Zanfrini L. (2014), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari-Roma.
- Zimmerman M.A. (2000), “Empowerment Theory: Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis”, in Rappaport J., Seidman E., eds., *Handbook of Community Psychology*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York.
- Zizza R. (2002), *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Temi di discussione (Working Papers) n. 463, Banca d'Italia, Roma.

Appendice

I Patti territoriali INLAV.

Storia, struttura e sostenibilità

di *Giovanni Bursi e Giuseppe Guerini*

1. I Patti territoriali INLAV Lombardia

Negli ultimi anni, le politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di promozione dell'inclusione socio-lavorativa delle persone vulnerabili hanno progressivamente assunto una dimensione territoriale sempre più marcata. Tale evoluzione è connessa alla crescente consapevolezza che fenomeni complessi come il lavoro irregolare, il caporalato o l'esclusione socioeconomica non possano essere affrontati efficacemente attraverso interventi settoriali o frammentati, ma richiedano approcci integrati capaci di mettere in relazione politiche sociali, politiche del lavoro, sistemi formativi e reti territoriali.

In questo contesto si inserisce la diffusione di strumenti di *governance* collaborativa e multilivello, tra cui accordi di programma, protocolli interistituzionali e patti territoriali. Tali strumenti hanno l'obiettivo di favorire la cooperazione tra diversi livelli istituzionali (amministrazioni locali, enti territoriali sovracomunali, servizi per il lavoro) e una pluralità di attori sociali, tra cui organizzazioni del terzo settore, parti sociali, imprese e associazioni della società civile.

L'utilizzo di strumenti pattizi nelle politiche territoriali non rappresenta un fenomeno nuovo nel contesto italiano. A partire dagli anni '90 del secolo scorso, i patti territoriali sono stati impiegati come strumenti di sviluppo locale, finalizzati a promuovere strategie condivise tra soggetti pubblici e privati per favorire la crescita economica e la coesione territoriale. Successivamente, tali logiche di cooperazione sono state progressivamente estese anche al campo delle politiche sociali e del welfare territoriale.

Un esempio significativo in questa direzione è rappresentato dal Patto territoriale per il Welfare della Provincia di Monza e Brianza, che ha introdotto una modalità strutturata di collaborazione tra amministrazioni pubbliche, terzo settore e parti sociali nella programmazione delle politiche sociali locali. Analogamente, il Prologo provinciale ai Piani di Zona della Provincia

di Bergamo ha rappresentato un tentativo di costruire una cornice strategica condivisa per l'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro, promuovendo forme di coordinamento tra Ambiti Territoriali Sociali (ATS), Provincia e Centri per l'Impiego (CPI).

Queste esperienze evidenziano come la costruzione di sistemi di *governance* territoriale integrata rappresenti oggi una delle principali sfide delle politiche pubbliche rivolte alle persone in condizioni di vulnerabilità socio-economica. In particolare, la crescente interdipendenza tra dimensione sociale e dimensione lavorativa delle fragilità rende necessario sviluppare strumenti capaci di integrare i servizi di presa in carico sociale con le politiche attive del lavoro.

In questo scenario si colloca il progetto INLAV Lombardia, che ha individuato come uno dei propri obiettivi più significativi l'adozione di patti territoriali, concepiti come dispositivi di *governance* multilivello finalizzati a rafforzare il coordinamento tra attori istituzionali e territoriali nella gestione delle politiche di inclusione lavorativa.

I Patti territoriali INLAV Lombardia (d'ora in avanti Patti territoriali) rappresentano infatti l'esito di un più ampio percorso di collaborazione sviluppato nei territori coinvolti nella sperimentazione del progetto. Essi si configurano come strumenti di consolidamento delle reti territoriali attivate durante le attività progettuali, finalizzati a dare continuità alle pratiche di cooperazione interistituzionale e inter-organizzativa intraprese nel corso dell'esperienza INLAV Lombardia.

Il loro sviluppo si inserisce all'interno di un processo di confronto e costruzione condivisa che ha coinvolto amministrazioni locali, servizi territoriali, enti del terzo settore e altri attori istituzionali e sociali. Attraverso la definizione dei Patti territoriali, tali soggetti sono chiamati a condividere obiettivi, strumenti e modalità operative finalizzate al contrasto dello sfruttamento lavorativo e alla promozione dell'inclusione socio-lavorativa delle persone vulnerabili.

In questa prospettiva, i Patti territoriali costituiscono un vero e proprio dispositivo istituzionale volto a rafforzare la sostenibilità nel tempo delle azioni avviate dal progetto INLAV Lombardia, favorendo l'integrazione delle pratiche sperimentate all'interno dei sistemi territoriali di welfare e delle politiche del lavoro.

1.1. La struttura e le finalità dei Patti territoriali

Come abbiamo visto, i Patti territoriali mirano alla costruzione di una rete stabile di attori pubblici e privati impegnati nel contrasto allo sfruttamento

lavorativo e nella promozione dell'inclusione socio-lavorativa delle persone vulnerabili.

Dal punto di vista istituzionale, i Patti territoriali si fondano su una logica di *governance* multilivello, che prevede l'interazione tra diversi livelli amministrativi e una pluralità di soggetti operanti sul territorio. In particolare, i principali attori coinvolti sono rappresentati da Regione Lombardia, ANCI Lombardia, le Province e la Città metropolitana di Milano, gli ATS, i Comuni. Quindi, i CPI, gli enti di formazione, le organizzazioni del terzo settore, le parti sociali, le associazioni di rappresentanza delle imprese e le organizzazioni della società civile.

L'obiettivo generale dei Patti territoriali è quello di favorire l'emersione del lavoro irregolare e promuovere percorsi di integrazione socio-lavorativa per persone vulnerabili, attraverso la costruzione di alleanze territoriali capaci di mettere in relazione competenze e risorse appartenenti a diversi sistemi di *policy*.

In questo quadro, i Patti territoriali si propongono di perseguire alcune finalità principali.

In primo luogo, essi mirano a rafforzare la cooperazione tra politiche sociali e politiche del lavoro, favorendo la costruzione di percorsi integrati di presa in carico delle persone vulnerabili. Ciò implica la collaborazione tra servizi sociali comunali, servizi per l'impiego e altri attori territoriali impegnati nell'inclusione socio-lavorativa, per costruire reti territoriali di collaborazione finalizzate all'identificazione e al contrasto delle situazioni di sfruttamento lavorativo.

Un secondo obiettivo riguarda il rafforzamento del ruolo dei Punti Unici di Accesso (PUA), concepiti come nodi territoriali di integrazione tra servizi sociali e servizi per il lavoro, in grado di facilitare l'accesso delle persone vulnerabili a percorsi di accompagnamento socio-lavorativo.

Dal punto di vista organizzativo, il modello dei Patti territoriali prevede una struttura articolata su due livelli principali.

Il primo livello è rappresentato dalla *governance* istituzionale, formalizzata attraverso un accordo sottoscritto da Regione Lombardia, ANCI Lombardia, le Province Lombarde, la Città Metropolitana di Milano e gli ATS coinvolti nel progetto INLAV Lombardia, sui cui territori si sono insediati i PUA. Questo accordo ha la funzione di definire la cornice strategica e organizzativa entro cui si collocano i Patti territoriali, nonché di garantire il coordinamento tra politiche sociali e politiche del lavoro.

Il secondo livello è costituito dal tavolo territoriale, che assicura la collaborazione concreta tra Province (e la Città metropolitana di Milano) e ATS, e che rappresenta lo spazio operativo di confronto e collaborazione tra i diversi attori coinvolti. Questo tavolo ha il compito di promuovere l'adesione

di nuovi soggetti, favorire la condivisione di informazioni e buone pratiche e monitorare l'attuazione delle azioni previste dai Patti territoriali.

La costruzione dei Patti territoriali, in ciascuna realtà locale, è stata preceduta da un *iter* di confronto, formazione e approfondimento attraverso momenti di lavoro congiunto tra istituzioni, servizi e attori. Tali attività hanno consentito di analizzare i bisogni emergenti nei diversi contesti territoriali, individuare possibili ambiti di collaborazione e definire in modo condiviso le priorità di intervento.

Questo percorso ha contribuito a rafforzare le relazioni tra gli attori coinvolti e a creare le condizioni per la formalizzazione dei Patti territoriali come strumenti di coordinamento stabile delle azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo.

Un elemento caratterizzante del modello INLAV Lombardia è rappresentato dalla natura aperta e inclusiva dei Patti territoriali. La partecipazione non è infatti limitata agli enti pubblici promotori, ma può essere estesa a una pluralità di soggetti operanti sul territorio che condividano gli obiettivi di contrasto allo sfruttamento lavorativo e promozione dell'inclusione socio-lavorativa.

La natura aperta dei Patti territoriali riguarda *a fortiori* anche gli enti pubblici promotori: nelle Province in cui non si sia ancora realizzato il coinvolgimento degli ATS e quindi non siano formalmente insediati PUA, questo costituirà l'obiettivo primario da conseguire per poi procedere all'allargamento del Patto territoriale agli altri attori potenzialmente coinvolti, sia pubblici che privati.

1.2. Prospettive di diffusione del modello INLAV Lombardia

L'analisi condotta nell'ambito del progetto INLAV Lombardia sui dodici ATS coinvolti nella sperimentazione evidenzia un quadro territoriale articolato, caratterizzato da livelli differenti di integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro.

In alcuni contesti territoriali emergono esperienze significative di collaborazione istituzionale. Oltre agli esempi già menzionati *supra*, possiamo citare l'esperienza del Piano di Zona unitario di Lecco, dove la costruzione di strumenti di programmazione integrata ha favorito l'emergere di modelli di *governance* multilivello capaci di superare le frammentazioni amministrative e ha contribuito a costruire una rete consolidata di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, terzo settore e parti sociali.

Al tempo stesso, l'analisi evidenzia alcune criticità legate alla frammentazione delle esperienze territoriali e alla limitata formalizzazione dei rap-

porti di collaborazione tra Province e ATS in alcuni contesti locali. In diversi territori, infatti, le relazioni tra sistemi di welfare e politiche del lavoro risultano ancora caratterizzate da modalità di cooperazione informali o episodiche.

In questo quadro, il modello dei Patti territoriali può rappresentare un paradigma utile a favorire la costruzione di forme più strutturate e stabili di cooperazione istituzionale.

Attraverso la condivisione di una visione comune tra istituzioni, servizi territoriali e soggetti del terzo settore, i Patti territoriali contribuiscono a rafforzare la continuità delle azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di inclusione socio-lavorativa, favorendo il coordinamento tra gli attori locali e la sostenibilità delle pratiche sperimentate, anche oltre la durata del progetto.

Possiamo quindi affermare che la diffusione dei Patti territoriali su scala regionale è in grado di contribuire a consolidare le reti territoriali di collaborazione e a rafforzare il coordinamento tra politiche sociali e politiche del lavoro, favorendo la costruzione di un sistema integrato di interventi per l'inclusione socio-lavorativa delle persone vulnerabili.

In prospettiva, la generalizzazione dell'impianto di INLAV Lombardia su tutto il territorio lombardo potrebbe contribuire a sviluppare un sistema territoriale più coerente e coordinato di interventi, in grado di valorizzare le esperienze locali e promuovere la diffusione di pratiche innovative di collaborazione interistituzionale.

Pertanto, i Patti territoriali potrebbero rappresentare non soltanto uno *standard* operativo per la gestione di specifiche progettualità, ma anche un dispositivo istituzionale capace di rafforzare nel tempo la capacità dei territori di costruire politiche integrate di inclusione socio-lavorativa.

In via conclusiva, il tema dei Patti territoriali si collega al tema più ampio della sostenibilità del progetto INLAV Lombardia, intesa come capacità del modello di intervento sviluppato nel progetto di mantenere nel tempo la propria efficacia all'interno del sistema territoriale regionale, e che verrà sviluppato in maniera più articolata nei paragrafi successivi.

2. La sostenibilità di INLAV Lombardia

2.1. Dalla sperimentazione alla continuità

Il progetto INLAV Lombardia mostra come il contrasto al lavoro irregolare e la promozione dell'inclusione socio-lavorativa delle persone vulnerabili, in particolare dei cittadini stranieri che vivono condizioni di fragilità

occupazionale, richiedano la costruzione di un servizio fondato su una pluralità di fattori strategici, tecnici, organizzativi e relazionali. Non si tratta, infatti, di intervenire su un bisogno semplice o settoriale, ma di operare dentro situazioni complesse, nelle quali si intrecciano vulnerabilità sociale, insidie amministrative, isolamento relazionale e difficoltà di accesso alle opportunità offerte dal sistema dei servizi e dal mercato del lavoro.

In questa prospettiva, l'impianto di INLAV Lombardia e, in particolare, i PUA si configurano come un'infrastruttura territoriale articolata che opera su più piani contemporaneamente.

Da una parte, essi si collocano entro un quadro di *policy multilivello* che, nel prendere forma in ambito locale, si muove nell'intreccio tra processi di programmazione regionale, nazionale ed europea.

Dall'altra, essi integrano funzioni differenti, che vanno dall'intercettazione dei destinatari alla presa in carico, dall'orientamento all'accompagnamento, fino all'attivazione socio-lavorativa.

Da un ulteriore punto di vista, infine, mettono in relazione una pluralità di attori appartenenti a sistemi diversi – servizi sociali, servizi per il lavoro, enti del terzo settore, istituzioni locali, enti di formazione, reti associative e altri soggetti territoriali – chiamati a operare attorno a obiettivi comuni.

In questo quadro, i Patti territoriali assumono una funzione di particolare rilievo perché rappresentano la modalità strategica e operativa con cui trasformare una rete attivata in fase sperimentale in una forma più stabile e continuativa di cooperazione territoriale.

Essi, in altri termini, costituiscono il principale strumento di garanzia della sostenibilità di INLAV, perché consentono ai territori di riconoscere il servizio come componente strutturale delle politiche locali e di integrarlo progressivamente nei sistemi ordinari di welfare e lavoro, trasformando la sperimentazione in un servizio strutturale rivolto alle persone vulnerabili.

2.2. Le dimensioni operative della sostenibilità

La sostenibilità di INLAV Lombardia si fonda sull'equilibrio tra quattro dimensioni strettamente connesse: una dimensione *sociale*, una *organizzativa*, una *istituzionale* e una *economica*. Esse non operano separatamente, ma si rafforzano reciprocamente. È proprio dalla loro integrazione che dipende la capacità di consolidare il modello nel tempo.

Una prima dimensione riguarda la *sostenibilità sociale*. L'esperienza progettuale ha consentito di progettare e sperimentare i PUA come presidi riconoscibili di accesso, intercettazione e accompagnamento, capaci di andare oltre il primo contatto.

La sostenibilità sociale richiede ora di consolidare e ampliare questi risultati: rendere più diffusa la presenza di punti di accesso riconoscibili e accessibili, mantenere attive le funzioni di prossimità nei contesti informali – ad esempio nei luoghi del lavoro domestico, nei contesti abitativi e nei servizi di prossimità – e rafforzare la capacità del servizio di costruire relazioni di fiducia e percorsi di presa in carico, fino all’attivazione socio-lavorativa.

In questo senso, la sostenibilità sociale si misura nella capacità di fare di INLAV Lombardia una prospettiva concreta di fuoriuscita da condizioni di irregolarità e di costruzione di nuove traiettorie di vita personale e lavorativa.

Una seconda dimensione concerne la *sostenibilità organizzativa*. Fin dall’avvio del progetto, questo aspetto si è rivelato decisivo, data la natura di un servizio fondato sulla collaborazione tra soggetti appartenenti a sistemi diversi. Costruire sostenibilità organizzativa ha voluto dire definire procedure condivise di accesso e presa in carico tra servizi sociali e servizi per il lavoro, attivare momenti stabili di coordinamento tecnico tra ATS e CPI, introdurre strumenti comuni per la gestione dei casi e individuare referenti chiari all’interno delle diverse organizzazioni coinvolte.

Questo lavoro ha ridotto la frammentarietà dei passaggi, reso più rapidi i raccordi tra servizi e costruito modalità operative meno dipendenti da iniziative estemporanee o dalla sola disponibilità dei singoli operatori. La sfida, ora, consiste nel consolidare ulteriormente questi dispositivi e nel renderli parte ordinaria del funzionamento del servizio.

La terza dimensione è quella *istituzionale*. Essa riguarda la capacità del l’impianto di INLAV Lombardia di essere riconosciuto come una componente funzionale del sistema territoriale di welfare e lavoro, e non soltanto come esperienza progettuale temporanea. Questa sostenibilità si realizza quando il modello sperimentato entra progressivamente nei meccanismi ordinari di programmazione e *governance* locale, quando viene assunto come riferimento nelle relazioni tra ATS, Province, CPI e soggetti del terzo settore, e quando si consolida un quadro condiviso di responsabilità, priorità e obiettivi.

In questa prospettiva, i Patti territoriali rappresentano il passaggio chiave, perché formalizzano le modalità di collaborazione, chiariscono il ruolo dei diversi attori e trasformano una rete di progetto in una infrastruttura istituzionale di coordinamento.

La sostenibilità istituzionale coincide, dunque, con la capacità dei Patti di guidare e sviluppare nel tempo le politiche di inclusione socio-lavorativa e di contrasto allo sfruttamento lavorativo.

La quarta dimensione, infine, è quella *economica*, che va letta come capacità di costruire nel tempo una base di sostegno coerente con la natura complessa del servizio. Essa non coincide semplicemente con la disponibilità di risorse, ma con la possibilità di attivare e combinare in modo coerente

fondi, strumenti e opportunità diversi, collegandoli ai livelli della programmazione europea, nazionale e regionale.

Un impianto strutturato come quello di INLAV Lombardia, proprio perché connette funzioni sociali, organizzative, formative, lavorative e di *governance*, richiede una logica di sostegno capace di integrare più canali e più politiche, evitando sia la dipendenza da un unico finanziamento sia la frammentazione degli interventi.

La sostenibilità economica riguarda quindi la possibilità di collocare il servizio entro una prospettiva di continuità programmata, come meglio approfondito nel paragrafo successivo.

Nel loro insieme, queste quattro dimensioni mostrano che la sostenibilità non è una condizione che si produce automaticamente alla fine del progetto, ma un processo che INLAV Lombardia ha cercato di attivare fin dall'inizio e in tutte le fasi del percorso: nella costruzione dei PUA, nella definizione delle procedure, nell'attivazione delle reti, nella formalizzazione dei Patti e nella capacità di tradurre le innovazioni sperimentate in pratiche stabili.

2.3. La programmazione come leva di sviluppo

La sostenibilità economica di INLAV Lombardia richiama direttamente il tema della programmazione, perché per un servizio di questa natura la continuità non dipende soltanto dalla disponibilità di risorse, ma dalla capacità di collocarsi in modo coerente entro i quadri di programmazione delle politiche pubbliche. In questo senso, la sostenibilità economica non va letta come semplice ricerca di finanziamenti, ma come capacità di leggere la programmazione, riconoscere le priorità che essa esprime e costruire su questa base una prospettiva di sviluppo del servizio.

L'attuale programmazione europea, nazionale e regionale, in particolare nel ciclo 2021-2027, segnala con chiarezza la necessità di rafforzare interventi capaci di rispondere in modo integrato ai bisogni connessi all'inclusione dei cittadini stranieri, al contrasto delle condizioni di vulnerabilità, all'emersione dal lavoro irregolare e alla costruzione di percorsi di inserimento socio-lavorativo.

Questo orientamento si struttura attorno a due grandi assi tra loro complementari: da un lato le politiche per asilo, migrazione e integrazione, dall'altro le politiche per inclusione sociale e occupazione.

A livello nazionale, tali assi trovano espressione soprattutto nel Programma Nazionale FAMI 2021-2027 e nel Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, con specifico riferimento al FSE+ e all'obiettivo dedicato all'integrazione socioeconomica dei cittadini di Paesi terzi.

È proprio in questo spazio che il modello INLAV Lombardia trova la propria coerenza e la propria forza. Esso, infatti, risponde già oggi a questa domanda pubblica, perché mette in relazione presa in carico sociale, prossimità territoriale, orientamento, mediazione, accompagnamento e raccordo con le opportunità di inserimento socio-lavorativo.

In questo quadro, i diversi strumenti di programmazione non rappresentano soltanto fonti potenziali di finanziamento, ma anche fattori di sviluppo del modello.

Essi spingono, infatti, INLAV Lombardia a qualificare ulteriormente le proprie attività: rafforzare i PUA come strumenti territoriali stabili, consolidare i Patti territoriali come strumenti di *governance* multilivello, migliorare l'integrazione tra sociale e lavoro, specializzare alcune linee di intervento rispetto a target e bisogni specifici.

Da questo punto di vista, la sostenibilità economica di INLAV Lombardia coincide con la capacità di far evolvere il servizio in coerenza con le priorità della programmazione. Ciò significa non limitarsi a cercare continuità per quanto già realizzato, ma utilizzare le opportunità offerte dai programmi europei, nazionali e regionali per sviluppare ulteriormente il modello, estenderne la portata, rafforzarne le funzioni e consolidarne il radicamento nei sistemi territoriali di welfare e lavoro.

La programmazione diventa così il contesto entro cui INLAV Lombardia può essere riconosciuto, sostenuto e progressivamente stabilizzato come risposta strutturata a un bisogno individuato dalle politiche pubbliche.

2.4. Una strategia di sviluppo nel medio periodo

Letta in questa prospettiva, la sostenibilità di INLAV Lombardia non riguarda soltanto la prosecuzione delle attività esistenti, ma la possibilità di aprire una nuova fase di consolidamento e sviluppo del modello. Il ciclo di programmazione 2021-2027 offre, infatti, condizioni favorevoli non solo per mantenere attive le funzioni già sperimentate, ma anche per rafforzare e diffondere il modello dei PUA e dei Patti territoriali, estenderne l'applicazione e migliorarne la qualità operativa.

Una prima direzione di sviluppo riguarda il consolidamento delle reti territoriali. La sostenibilità di INLAV Lombardia dipende dalla capacità di rendere sempre più stabili e strutturate le collaborazioni tra ATS, Province, Centri per l'Impiego, enti del terzo settore e altri attori locali. In questo quadro, i Patti territoriali possono svolgere una funzione strategica non soltanto di coordinamento, ma di vero e proprio consolidamento istituzionale.

Una seconda direzione riguarda la trasferibilità e qualificazione del mo-

dello operativo. La sostenibilità richiede, infatti, di rendere sempre più riconoscibili e condivise le procedure, gli strumenti, le competenze e le modalità di lavoro sperimentate nei diversi territori, così da favorire la diffusione del modello e la sua adattabilità a contesti differenti.

Una terza direzione riguarda la valorizzazione dei risultati. Perché il modello possa essere riconosciuto e sostenuto nel tempo, è necessario che i suoi esiti siano leggibili, documentabili e utilizzabili anche sul piano della programmazione. La capacità di mostrare il valore pubblico prodotto dal servizio rappresenta una condizione essenziale per la sua stabilizzazione.

Infine, una quarta direzione riguarda il posizionamento di INLAV nei futuri cicli di programmazione. Il quadro 2021-2027 offre opportunità significative, ma il tema della sostenibilità si proietta già verso la futura programmazione 2028-2034. In questa prospettiva, la capacità di INLAV Lombardia di presentarsi come modello già sperimentato, territorialmente radicato e sostenuto da una *governance* riconoscibile potrà costituire un elemento strategico per rafforzarne ulteriormente la continuità.

In conclusione, la sostenibilità che il progetto INLAV Lombardia ha attivato non consiste soltanto nell'aver sperimentato un servizio innovativo, ma nell'aver avviato una strategia di trasformazione che tiene insieme modello operativo, rete territoriale, *governance* e programmazione.

I Patti territoriali rappresentano il dispositivo più evidente di questa strategia: essi segnano il passaggio dalla rete di progetto alla costruzione di un'infrastruttura stabile di cooperazione e, proprio per questo, costituiscono una delle principali condizioni perché INLAV Lombardia possa continuare a svilupparsi come riferimento durevole delle politiche territoriali di inclusione socio-lavorativa e contrasto allo sfruttamento lavorativo.

Gli autori

Diego Coletto è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. I suoi interessi di ricerca riguardano il lavoro e l'economia informale, le condizioni e i significati del lavoro, la *street level bureaucracy*.

Iraklis Dimitriadis è ricercatore di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso la Classe di Scienze Politico-Sociali della Scuola Normale Superiore di Pisa. I suoi interessi di ricerca riguardano i processi migratori, l'economia informale e il lavoro tramite piattaforme digitali. Fa parte del comitato editoriale delle riviste *Frontiers in Sociology* e *Mondi Migranti*.

Camilla Buzzacchi è professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca. È docente di Istituzioni di diritto pubblico e di Diritto dell'economia. La sua ricerca si muove tra tematiche di diritto pubblico e di diritto dell'economia, con particolare interesse per i rapporti tra potere pubblico e mercato, la finanza pubblica, la dimensione delle autonomie e i diritti sociali.

Simona Lorena Comi è professoressa associata di Economia politica presso il Dipartimento di Scienze economico-aziendali e diritto per l'economia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. I suoi interessi di ricerca riguardano l'economia dell'istruzione, l'economia del lavoro e la valutazione delle politiche pubbliche.

Giulio Bosio è un consulente alla ricerca presso l'Università degli Studi di Bergamo. Ha maturato esperienze pluriennali di ricerca in ambito economico-statistico dove si è occupato di analisi quantitative relative al mercato del lavoro, agli effetti del progresso tecnologico e della regolamentazione sui processi di polarizzazione dell'occupazione a livello locale e di tematiche relative all'economia dell'istruzione.

Salvatore La Porta è ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, dove insegna Istituzioni di diritto pubblico e

ha tenuto corsi su altri insegnamenti giuridici, come Diritto pubblico dell'economia e Contabilità pubblica. I suoi ambiti di ricerca sono relativi alle tematiche classiche del diritto pubblico, con particolare riferimento al diritto pubblico dell'economia, dei diritti sociali e delle autonomie.

Mara Sanfelici è professoressa associata di Servizio sociale presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, dove insegna Teorie e metodologia del servizio sociale e *Policy practice* nel lavoro sociale. La sua attività di ricerca si concentra attualmente sulle possibilità per una pratica anti-oppressiva nei servizi sociali e sui processi di digitalizzazione del lavoro sociale.

Anna Rio è dottoressa di ricerca in Analisi dei processi sociali ed economici presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca. I suoi interessi di ricerca includono la programmazione e l'implementazione delle politiche di welfare, la *street-level bureaucracy*, la *governance* multilivello e le trasformazioni del welfare europeo.

Paolo Rossi è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. I suoi interessi di ricerca vertono sull'innovazione organizzativa dell'accesso ai servizi sociali, i processi di co-progettazione di interventi socioassistenziali e il *public procurement* su scala municipale di servizi alla persona.

Maria Antonia Molteni è operatore sociale esperta in servizi sociosanitari con pluriennale esperienza nei processi di programmazione delle politiche sociali e di welfare, in particolare nel territorio di Monza-Brianza. Ha contribuito a implementare servizi e sviluppare percorsi di innovazione e sperimentazione in diversi ambiti, con un ruolo attivo nella politica del welfare territoriale, creando reti di collaborazione tra pubblico e privato.

Stefano Toselli è coordinatore di progetti e attività istituzionali presso ANCI Lombardia. Ha maturato una consolidata esperienza nel supporto tecnico e istituzionale agli enti locali, occupandosi in particolare di temi legati alla legalità amministrativa, alla trasparenza, alla semplificazione e alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione locale. È esperto nella progettazione e gestione di processi formativi rivolti ad amministratori e personale degli enti locali, con esperienza nello sviluppo di reti tra Comuni e istituzioni finalizzate alla progettazione e all'attuazione di politiche pubbliche.

Davide Lopresti, project manager assistant per il progetto InLav, lavora presso ANCI Lombardia occupandosi di relazioni istituzionali e sviluppo progetti, con particolare riferimento a iniziative rivolte agli enti locali, alla costruzione di partenariati strategici e al raccordo tra istituzioni e attori locali. Ha maturato esperienza nell'ideazione e nel coordinamento di percorsi progettuali in ambito pubblico, con attenzione ai temi dell'innovazione amministrativa e della collaborazione interistituzionale. Nel

corso della sua attività ha sviluppato competenze anche nel campo della comunicazione pubblica, elaborando strategie e contenuti finalizzati a rendere più accessibili interventi complessi.

Alessandra Decataldo è professoressa associata di Sociologia generale presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Ha sviluppato una consolidata esperienza nella ricerca metodologica (quantitativa, qualitativa, *mixed methods*), nell'analisi di scienza e tecnologia come pratiche sociali (con focus su salute, benessere e questioni di genere), nella valutazione di politiche pubbliche.

Nicola Basile è esperto di politiche sociali, welfare locale e politiche giovanili. Accompagna enti pubblici e organizzazioni del terzo settore nella co-programmazione e co-progettazione di strategie e interventi a impatto sociale, sviluppando modelli di *governance* collaborativa in contesti urbani e intercomunal. Unisce formazione multidisciplinare, esperienza diretta come amministratore pubblico e pratica consolidata di facilitazione di processi complessi. È professore a contratto presso l'Università degli Studi dell'Insubria.

Giuseppe Imbrogno, *social planner* ed esperto di welfare, si interessa e occupa di politiche sociali e sociosanitarie, vulnerabilità, non autosufficienza, imprenditorialità sociale e design dei servizi. È coordinatore di OVer – Osservatorio Vulnerabilità e Resilienza, fa parte del comitato di redazione della rivista *Prospettive sociali e sanitarie*, ha all'attivo collaborazioni e articoli per le principali riviste italiane nell'ambito del welfare. È socio fondatore di Postsb, società di consulenza nell'ambito delle *policies* e dei servizi territoriali.

Francesca Maci, assistente sociale specialista, è ricercatrice nell'Università degli Studi di Parma, dove insegna nel corso di Servizio sociale. I suoi studi riguardano la *child protection*, la violenza contro le donne, la vulnerabilità, la povertà e l'inclusione sociale, le pratiche professionali, la dimensione organizzativa dei servizi sociali. Svolge attività di supervisione e formazione ed è esperta del modello della *Family Group Conference*. È giudice onorario del Tribunale per i minorenni e membro del gruppo scientifico del programma nazionale LEPS PIPPI.

Giovanni Bursi, sociologo, è esperto di programmazione, progettazione e gestione partecipata. Ha svolto la funzione di Project Manager del progetto INLAV Lombardia. Collabora con ANCI Lombardia su progetti dedicati all'inclusione socio-lavorativa, alla *governance* e alla sostenibilità dei servizi.

Giuseppe Guerini è Vicesegretario Generale di ANCI Lombardia, dove si occupa tra le altre cose di progetti finalizzati alla valorizzazione delle competenze, al miglioramento e alla capacitazione amministrativa nei Comuni.

Questo LIBRO



ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:

www.francoangeli.it/opinione



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
arte, territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Muovendo dalla dimensione territoriale dello sfruttamento lavorativo, le cui forme variano in relazione alle caratteristiche dei contesti economici, sociali e istituzionali locali, il volume presenta e discute contenuti, finalità e risultati del progetto Integrazione Lavoro (INLAV) Lombardia. Promosso da Regione Lombardia, in partenariato con ANCI Lombardia e Università degli Studi di Milano-Bicocca e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ambito del Programma Operativo Complementare "Inclusione 2014-2020", il progetto ha sviluppato, in via sperimentale, azioni per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo, con specifica attenzione ai cittadini di Paesi terzi. In particolare, l'intervento si è concentrato sull'integrazione tra politiche del lavoro e politiche sociali, sulla strutturazione di Punti Unici di Accesso ai servizi, sul potenziamento delle pratiche di prossimità e dei servizi territoriali e sul rafforzamento delle reti locali, al fine di sostenere percorsi efficaci di inclusione socio-lavorativa. Nel complesso, il volume offre una lettura articolata dei processi attivati e degli apprendimenti maturati. Ne emerge una riflessione che intreccia analisi e sperimentazione, offrendo conoscenze e strumenti utili per comprendere il fenomeno dello sfruttamento lavorativo, orientare le politiche pubbliche e rafforzare la capacità dei territori di prevenirlo e contrastarlo.

Egidio Riva è professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. I suoi interessi di ricerca si collocano all'intersezione tra sociologia del lavoro e politiche sociali e riguardano la qualità e sostenibilità del lavoro, le risposte ai nuovi rischi sociali, le disuguaglianze sociali. Su questi temi ha coordinato e partecipato a diversi progetti di ricerca nazionali e internazionali e ha scritto numerose pubblicazioni scientifiche, tra monografie, articoli su riviste internazionali e saggi in volumi collettanei. È *associate editor* della rivista *Community, Work & Family*.