

# Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su  
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

## **In questo numero**

### **Le professioni della discrezionalità. Professionalità e discrezionalità tra gli street-level bureaucrats**

- *street-level bureaucracy e sistemi locali di welfare*
- *la discrezionalità degli ispettori del lavoro*
- *accountability e discrezionalità nei servizi pubblici per l'impiego*
- *insegnanti e multiculturalità in una prospettiva street-level*

**N. 3 luglio/agosto/settembre 2020**

## PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: [professionalitastudi@edizionistudium.it](mailto:professionalitastudi@edizionistudium.it)

### DIREZIONE

**Giuseppe Bertagna**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo  
**Roberto Rizza**, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna  
**Giuseppe Scaratti**, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano  
**Michele Tiraboschi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia

### CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

**Anna Alaimo**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brolo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onglia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Associato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Associato di Sociologia dell'organizzazione, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (*France*); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Presidente Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Ordinario Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

### REDAZIONE

**Lilli Viviana Casano** (redattore capo); **Paolo Bertuletto**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzieri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

### **Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale**

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.



## SOMMARIO - n. 3/2020

### **Editoriale**

ROBERTO RIZZA, REBECCA PARACIANI, *Le professioni della discrezionalità. Professionalità e discrezionalità tra gli street-level bureaucrats* ..... 1

### **Ricerche: *Le professioni della discrezionalità. Professionalità e discrezionalità tra gli street-level bureaucrats***

ALBERTA ANDREOTTI, DIEGO COLETTI, ANNA RIO, *Street Level Bureaucracy e sistemi locali di welfare: discrezionalità e contesti istituzionali nell'implementazione delle politiche*..... 12

REBECCA PARACIANI, *Decidere quando è grave. Considerazioni sulla discrezionalità degli ispettori del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi* .... 39

DARIO RASPANTI, *Expectations and service delivery: Exploring accountability relationships at the street-level* ..... 63

RIRA BERTOZZI, MARIAGRAZIA SANTAGATI, TATIANA SARUIS, *I dilemmi degli insegnanti nella scuola multiculturale. Un approfondimento teorico ed empirico in prospettiva street-level* ..... 90

# Decidere quando è grave. Considerazioni sulla discrezionalità degli ispettori del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi

Rebecca Paraciani\*

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Degli *street-level bureaucrats* poco studiati: gli ispettori del lavoro. – 3. Metodologia della ricerca. – 4. Cenni di contesto. – 5. Risultati principali: le risposte alle vignette. – 6. Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione

Quando si parla di sfruttamento del lavoro si fa riferimento a situazioni di squilibrio nello scambio di benefici tra lavoro e salario e di lesione ai diritti della parte più debole di questo scambio, in questo caso il lavoratore<sup>1</sup>. Questo fenomeno può manifestarsi in forme diverse poste in un *continuum* di cui un estremo è caratterizzato da vere e proprie forme di abuso e schiavitù, mentre all'estremo opposto si collocano forme di sfruttamento relativamente meno gravi che non costituiscono reato penale.

Il presente contributo analizza il modo in cui gli ispettori del lavoro<sup>2</sup> si muovono all'interno dello spazio discrezionale a loro disposizione per decidere se un'irregolarità lavorativa è o non è un caso di sfruttamento lavorativo "grave", ossia di rilevanza penale.

---

\* *Assegnista di Ricerca, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna.*

(<sup>1</sup>) FRA (European Union for Fundamental Rights) *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, FRA, 2015.

(<sup>2</sup>) Si precisa che in questo elaborato, ogni volta in cui saranno utilizzati in senso generico i termini "ispettore/ispettori del lavoro" e "lavoratori/lavoratore" lo si farà senza alcuna distinzione di genere.

Figura 1, Continuum di sfruttamento lavorativo



Per “grave” sfruttamento lavorativo si intendono tutte le forme di sfruttamento del lavoro considerate reato ai sensi della legislazione del Paese in cui si verifica lo sfruttamento. Se il legislatore europeo fornisce un solido quadro che combina politiche sociali, migratorie e di giustizia penale per definire lo sfruttamento del lavoro, l'effettiva adozione dei criteri europei all'interno dei singoli Paesi è ancora indietro e ha lasciato ai legislatori nazionali la possibilità di fare scelte di implementazione differenti in tema di sfruttamento lavorativo<sup>3</sup>. Questo articolo propone l'analisi delle modalità in cui gli ispettori del lavoro di due diversi paesi dell'Unione Europea (Italia e Paesi Bassi), si confrontano con irregolarità lavorative che si collocano tra il primo e il secondo livello alla base della piramide dello sfruttamento (Figura 1). Analizzare casi limite che comportano un alto grado di incertezza interpretativa per gli ispettori del lavoro, fa meglio emergere il modo in cui questi professionisti utilizzano la discrezionalità nelle loro pratiche quotidiane<sup>4</sup>. È nelle situazioni di incertezza che i processi decisionali dei singoli *street-level bureaucrats* (SLBs) diventano più chiari, dovendo fronteggiare una moltitudine di regole e norme formali e non (anche in

<sup>(3)</sup> *Ibidem*

<sup>(4)</sup> N. RAAPHORST, *How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials*, in *Public Management Review*, vol. 20, n. 4, 2015, 485 ss.

conflitto tra di loro)<sup>5</sup>. Come altri funzionari pubblici, gli ispettori del lavoro si trovano ad affrontare quotidianamente non solo regole e aspettative diverse, ma spesso anche contraddittorie, con un carico di responsabilità spesso elevato<sup>6</sup>.

In queste pagine si intende dare risposta alle seguenti domande di ricerca: *i*) in che modo gli ispettori del lavoro contribuiscono a definire ciò che è o non è sfruttamento lavorativo “grave”? *ii*) quali sono i fattori istituzionali, situazionali e individuali che possono avere un ruolo nel modo in cui gli ispettori del lavoro decidono quando lo sfruttamento del lavoro è o non è “grave”?

Per rispondere a queste domande sono stati intervistati 38 ispettori del lavoro (21 in Italia e 17 nei Paesi Bassi) con il metodo delle vignette che verrà illustrato nel paragrafo metodologico di questo contributo. Le vignette vanno a costituire la base della comparazione consentendo di confrontare il modo in cui ispettori del lavoro in Paesi diversi risolvono irregolarità lavorative rese simili. Si tratta di uno strumento molto utile sia per la raccolta di informazioni sulle pratiche, sia per mettere a confronto (come nel nostro caso) due contesti differenti. Questa comparazione “leggera” non mette a confronto i due ispettorati del lavoro o i due sistemi legislativi in tema di sfruttamento del lavoro, ma si concentra sulle modalità di risoluzione di irregolarità lavorativa, mettendo a confronto la discrezionalità operativa di ispettori del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi.

## **2. Degli *street-level bureaucrats* poco studiati: gli ispettori del lavoro**

Nonostante siano una categoria di SLBs poco studiata, gli ispettori del lavoro rientrano appieno nella definizione di Lipsky poiché «decidono chi sanzionare, determinando la natura e la qualità della sanzione»<sup>7</sup> e nel farlo traducono in pratica regole e norme di diverso tipo e non sempre chiare e di facile applicazione. Gli strumenti regolativi con cui devono lavorare (sia in tema di lavoro, sia in tema penale, sia di tipo organizzativo) sono complessi e non sempre del tutto conosciuti dagli

---

(<sup>5</sup>) K. LOYENS, *Law enforcement and policy alienation - coping by labour inspectors and federal police officers* in P. HUPE, M. HILL, A. BUFFAT (a cura di), *Understanding street level bureaucracy*, Bristol Policy Press, 2015, pp. 99 ss.

(<sup>6</sup>) R. D. BEHN, *Rethinking democratic accountability*, Brookings Institute Press, 2001.

(<sup>7</sup>) M. LIPSKY, *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services* 30th Anniversary Expanded Edition, Russel Sage Foundation, 2010, p.13.



stessi SLBs<sup>8</sup> e nel processo di traduzione pratica di questi strumenti, gli ispettori del lavoro, in quanto SLBs, devono inevitabilmente adattare, ridefinire e reinterpretare gli strumenti normativi alle particolarità delle situazioni che devono risolvere<sup>9</sup>.

Studiare la SLB significa infatti studiare il modo in cui le istituzioni pubbliche adattano gli strumenti di intervento dello Stato ai problemi specifici che si trovano a risolvere e alle condizioni nelle quali devono agire<sup>10</sup>. Gli ispettori del lavoro, nel decidere se una irregolarità lavorativa è o non è “grave”, vanno a dare corpo alle politiche pubbliche, divenendo agenti di controllo sociale<sup>11</sup>. Attraverso la loro interpretazione, la loro ridefinizione, la loro pratica quotidiana, vanno a creare e mantenere l’ordine normativo e per farlo si avvalgono di un indispensabile strumento a disposizione dei funzionari pubblici: la discrezionalità.

Come già anticipato, la discrezionalità degli ispettori del lavoro è stata al centro di pochi studi: Piore e Shrank hanno cercato di comprendere come le pratiche di questi professionisti contribuiscano a decidere quali siano le condizioni di lavoro da considerare dignitose<sup>12</sup>. Altre ricerche, svolte prevalentemente in Europa del nord, hanno posto al centro dei loro lavori i processi decisionali degli ispettori, analizzando come aspetti individuali e contestuali influiscono sul loro operato<sup>13</sup>. Ricerche recenti studiano il modo in cui l’esistenza di credenze o stereotipi può danneggiare o favorire le vittime di irregolarità lavorative<sup>14</sup>.

(<sup>8</sup>) V. DUBOIS, V. *Institutional order, interaction order and social order: Administering welfare, disciplining the poor* in *Politiche Sociali*, vol. 6, n. 3, 2019, 507 ss.

(<sup>9</sup>) T. SARUIS, *Gli operatori sociali nel nuovo welfare: tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci editore, 2015.

(<sup>10</sup>) E. BARBERIS, R. PARACIANI, T. SARUIS, *Tra il dire e il fare: la prospettiva street-level e l’implementazione delle politiche di welfare. Nota introduttiva al focus*, in *Politiche Sociali*, vol. 6, n. 3, 2019, 389 ss.

(<sup>11</sup>) P. HUPE, M. HILL, *Street-level Bureaucracy and Public Accountability*, in *Public Administration*, vol. 85, n.2, 2007, 279 ss.

(<sup>12</sup>) A. SCHRANK, M. J. PIORE, *Norms, regulations and labor standards in Central America*, ECLAC, 2007.

(<sup>13</sup>) V.L. NIELSEN, *Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?*, in *Public Administration*, vol. 84, n.4, 2007, 861 ss.; S. VAN DE WALLE, N. RAAPHORST (a cura di) *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*, Springer, 2019.

(<sup>14</sup>) R. PARACIANI, R. RIZZA, *When the workplace is the home: labour inspectors’ discretionary power in the field of domestic work—an institutional analysis* in *Journal of Public Policy*, 2019, 1 ss.

Ma cosa significa studiare la discrezionalità degli SLBs? Questo concetto, al centro della teoria SLB, è stato definito in modi diversi. Davis ha fornito una tra le prime definizioni, affermando che vi è discrezionalità ogni qualvolta un funzionario pubblico ha formalmente a disposizione la possibilità di scegliere tra possibili linee di condotta e di azione<sup>15</sup>. A livello generale, la discrezionalità degli ispettori del lavoro include diversi aspetti: gli ispettori decidono quando o in che modalità ispezionare un luogo di lavoro, come interagire con testimoni, come rapportarsi ai datori di lavoro, quali misure procedurali o investigative adottare e quali sanzioni erogare o non erogare. Questo spazio decisionale consente agli ispettori del lavoro, così come in generale a tutti gli SLBs, di stabilire un equilibrio tra le richieste di intervento a loro rivolte, le risorse effettivamente disponibili e le aspettative formali e informali<sup>16</sup>. Hupe ha distinto tra discrezionalità *as-granted* e discrezionalità *as-used*<sup>17</sup>. La prima è lo spazio di azione all'interno di limiti prestabiliti da un dato insieme di regole e quindi concessa da un legittimo legislatore, la seconda definizione comprende invece i modi effettivi in cui questo strumento viene utilizzato, facendo muovere gli SLBs all'interno di confini normativi, ma anche nello spazio libero tra normative differenti e talvolta contraddittorie, o al di fuori delle leggi e delle procedure, decidendo magari di violare una o più regole formali<sup>18</sup>. Gli ispettori del lavoro affrontano, dunque, aspettative e richieste diverse, spesso contraddittorie e tra le quali cercano di trovare un equilibrio, rispondendo ad esigenze sia organizzative, sia individuali dei differenti attori con cui si interfacciano nello svolgere il loro lavoro<sup>19</sup>. Nelle pagine seguenti si vuole cercare di comprendere in che modo gli ispettori del lavoro utilizzino la discrezionalità a loro disposizione per

---

(<sup>15</sup>) K. C. DAVIS, *Discretionary justice: A preliminary inquiry*, Louisiana State University Press, 1969.

(<sup>16</sup>) E. Z. BRODKIN, G. MARSTON (a cura di) *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics*, Georgetown University Press, 2013; P. HUPE, A. BUFFAT, *A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy*, in *Public Management Review*, vol. 16, n. 4, 2014, 548 ss.

(<sup>17</sup>) P. HUPE, *Dimensions of discretion: Specifying the object of street-level bureaucracy research*, in *Recht und Management*, vol. 6, n. 2, 2013, 425 ss.

(<sup>18</sup>) Y. KAZEPOV, E. BARBERIS, *Social Assistance Governance in Europe. Towards a Multi-Level Perspective*, in I. MARX, K. NELSON (a cura di), *Minimum Income Protection in Flux*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 217 ss.

(<sup>19</sup>) T. SARUIS, *op. cit.*

definire quando una irregolarità lavorativa può considerarsi un caso di sfruttamento lavorativo “grave”.

### 3. Metodologia della ricerca

La ricerca allo *street-level* è per sua natura un tipo di ricerca comparativa basata sul presupposto che il lavoro allo *street-level* abbia delle date caratteristiche che dipendono dal fatto che i funzionari pubblici sono allo stesso livello: quello di interazione con i cittadini e con i loro specifici problemi<sup>20</sup>. Nonostante questa premessa, sono pochi i contributi a livello internazionale che mettono a confronto diversi contesti.

Le principali tecniche utilizzate per rispondere alle domande di ricerca rientrano all'interno del paradigma della ricerca qualitativa.<sup>21</sup> Si intende in questa sede mettere a confronto la discrezionalità degli ispettori del lavoro all'interno di due casi studio, il primo condotto in Italia (Bologna), il secondo nei Paesi Bassi (Amsterdam). Sono state condotte in totale 30 interviste ad ispettori e ispettrici del lavoro, utilizzando la tecnica delle vignette, per superare gli ostacoli della comparazione allo *street-level*<sup>22</sup> e consentire di mettere a confronto la discrezionalità di ispettori del lavoro di contesti diversi di fronte a scenari, in questo caso sotto forma di richieste di intervento, rese comparabili tramite un lavoro di analisi documentale, di ricerca sul campo e di interviste a testimoni qualificati, che hanno testato la funzionalità degli strumenti di indagine utilizzati.

Quando si parla di vignette ci si riferisce a brevi e realiste descrizioni di situazioni, circostanze o eventi che in modo verosimile e riconoscibile assomigliano alle situazioni con le quali gli intervistati si confrontano

---

<sup>(20)</sup> M. LIPSKY, *op. cit.*

<sup>(21)</sup> M. CARDANO, *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, 2011.

<sup>(22)</sup> Per quanto riguarda i limiti e le difficoltà di fare comparazione all'interno di questo filone teorico, si vedano T. SARUIS, *Studying social policy practices by vignettes: opportunities, limits and strategies*, Street Level Bureaucracy Conference 2015, panel “The interplay between policy reforms, governance and street-level practices and the implications for the assistance-seeking citizens”, Copenhagen 18th-19th November 2015 e R. PARACIANI, K. LOYENS, *The challenge of comparison in street level research using the vignette method. Methodological consideration starting from a research in progress*, NIG Annual Work Conference, Panel 3, *New challenges in (researching) working at the front line of government (and beyond)*, Maastricht, 2018.

quotidianamente<sup>23</sup>. Gli scenari danno agli intervistati la possibilità di discutere i diversi casi e le diverse situazioni che incontrano nella loro vita professionale, senza dover discutere di casi reali, superando così la barriera dei vincoli di riservatezza. Si tratta di strumenti di ricerca molto flessibili. A partire dallo scenario, che deve essere il più verosimile possibile, gli intervistati devono fornire un'interpretazione dell'ipotetica situazione o simulare un processo decisionale<sup>24</sup>. Più realistiche sono le vignette, più realistiche saranno le risposte. La potenzialità di questo strumento sta nel fatto di poter essere adattato a diversi contesti, come nella ricerca in esame, dove il medesimo strumento è stato adattato ai due casi studio presentati per ragionare in termini di similitudini e differenze. Al medesimo intervistato vengono in genere sottoposte più vignette per rappresentare più tipi di situazioni e per indagare le variazioni legate al cambiamento delle condizioni<sup>25</sup>. 15 ispettori del lavoro a Bologna e 15 ispettori del lavoro ad Amsterdam hanno preso decisioni in merito a tre diverse richieste di intervento. Il carattere semi-strutturato delle interviste ha permesso di acquisire una conoscenza approfondita delle modalità decisionale degli intervistati, della loro esperienza e delle loro pratiche. Sono state costruite brevi richieste di intervento realistiche: per il caso italiano prendendo ad esempio reali richieste di intervento cartacee, per il caso olandese prendendo ad esempio il format di compilazione online delle richieste di intervento, unico modo per denunciare situazioni irregolari all'ispettorato del lavoro. Sono state costruite tre richieste di intervento da parte di lavoratori che denunciano una irregolarità lavorativa che si colloca alla base della piramide di sfruttamento, ossia al confine tra forme di sfruttamento gravi e non gravi (Fig. 1). Nel caso considerato "neutrale"<sup>26</sup> il lavoratore coinvolto è autoctono, lavora nel settore della ristorazione, settore produttivo in cui le irregolarità sono frequenti e il loro livello è costante nel tempo. Il secondo caso riguarda Alina, una lavoratrice domestica di origine rumena. Il terzo caso riguarda Paci, autista di un autoarticolato di origine albanese. Il settore del lavoro domestico e quello

---

(<sup>23</sup>) J. FINCH, *The vignette technique in survey research*, in "Sociology", vol. 21, n. 1, 1987, 105 ss.

(<sup>24</sup>) E. BARBERIS, *Rapporti territoriali e coordinamento. Una contestualizzazione della governance sociale in Italia*, *La rivista delle politiche sociali*, n. 1, 2010, 79 ss.

(<sup>25</sup>) M.Ø. MØLLE, "She Isn't Someone I Associate with Pension". *A Vignette Study of Professional Reasoning*, in *Professions & Professionalism*, vol. 6, n. 1, 2016, pp. 1 ss.

(<sup>26</sup>) M.Ø. MØLLE, *ibidem*.

della logistica sono stati scelti poiché entrambi caratterizzati da una elevata diffusione delle irregolarità lavorative, così come il settore della ristorazione, con manodopera generalmente poco qualificata e prevalentemente straniera. Il settore della logistica è però differente dalla ristorazione e dal lavoro domestico, poiché negli ultimi anni si è sviluppato un processo di auto-organizzazione dei lavoratori che ha dato vita alla affermazione di organizzazioni di rappresentanza più forti e molto combattive. Per questo, è aumentata l'attenzione verso questo settore dell'attività economica<sup>27</sup>. Il settore domestico, al contrario, non appare come un settore presente *nell'agenda setting* dei mezzi di comunicazione. È un'area in cui, per giunta, le lavoratrici (si userà parlando di lavoro domestico il femminile, sia per la prevalenza di lavoratrici domestiche di sesso femminile, sia perché i casi di lavoro osservati durante lo studio etnografico hanno coinvolto solamente donne) lavorano in condizione di forte isolamento e non godono di una forza collettiva.

Le irregolarità denunciate nelle richieste di intervento costruite nelle vignette sono simili nei tre scenari e hanno a che fare con 1) la mancanza di retribuzione; 2) l'isolamento lavorativo; 3) tentativo di controllo da parte del datore di lavoro, ad esempio relativo alle pause, o alle modalità in cui i lavoratori impiegano il proprio tempo di lavoro; 4) orario di lavoro superiore rispetto a quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali; 5) mancanza di riposo.

Dopo la presentazione degli scenari la conversazione è guidata da domande semi-strutturate, senza tuttavia limitare il "fuori pista" degli intervistati, da cui sono infatti emerse utili informazioni aggiuntive.

Durante le interviste si è chiesto agli ispettori del lavoro di spiegare come gestiscono la richiesta di intervento a partire dallo sportello delle denunce, andando poi a ricostruire la catena del processo decisionale, cercando di mettere in luce il modo in cui viene percepito l'utente, come vengono interpretate regole e procedure (ad esempio in termini di equità e giustizia), come vengono sciolti i principali dilemmi del lavoro quotidiano.

---

(<sup>27</sup>) Tutti i dati relativi alle irregolarità lavorative nei settori economici considerati sono reperibili nel sito dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (<https://www.ispettorato.gov.it>) e dell'Inspeccorate SZW (<https://www.inspectorateszw.nl>).

Agli intervistati è anche stato chiesto di confrontare le diverse richieste di intervento, scegliendo la più grave, ragionando in termini di similitudini e differenze di trattamento e gestione. Gli scenari consistono in brevi denunce realistiche su presunti sfruttamenti economici. I tre scenari che sono stati costruiti sono riconoscibili dagli ispettori del lavoro. Le irregolarità sul lavoro sono comuni in tutti e tre i settori<sup>28</sup>. Il secondo e il terzo caso riguardano lavoratori migranti, mentre il primo caso riguarda un lavoratore nativo. Ci aspettiamo che gli ispettori del lavoro considerino i lavoratori migranti più a rischio di sfruttamento rispetto ai lavoratori autoctoni (come nel primo caso). Sebbene né la legislazione europea né quella nazionale considerino la nazionalità dei lavoratori un fattore rilevante nella classificazione dei casi di sfruttamento lavorativo, i lavoratori migranti sono spesso impiegati in quello che Piore<sup>29</sup> definisce un settore secondario, caratterizzato da una produzione ad alta intensità di manodopera metodi e manodopera poco qualificata. A causa delle loro competenze relativamente basse, ma anche del mancato riconoscimento delle loro qualifiche, la maggior parte dei migranti impiegati in Italia, ad esempio, occupa un lavoro di bassa qualità. Il vantaggio principale di utilizzare le vignette per confrontare diverse realtà sta nel fatto che si va ad aggiungere una costante artificiale (richieste di intervento rese comparabili) alle situazioni analizzate, ponendo al centro dell'analisi le variazioni delle risposte degli intervistati. Inoltre, un ulteriore vantaggio riscontrato nell'utilizzo di questo strumento consiste nel fatto che ha creato un clima piacevole durante l'intervista: gli ispettori riconoscevano come frequenti e familiari le situazioni da gestire ed hanno spesso fatto riferimento in modo autonomo a casi realmente gestiti, simili agli scenari da discutere.

#### 4. Cenni di contesto

##### 4.1 Ispettorato del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi

---

(<sup>28</sup>) P. PENNESI, *La riforma dei servizi ispettivi*, in Tiraboschi M. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro. Prime interpretazioni e proposte di lettura del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, 2004; FRA, op. cit.

(<sup>29</sup>) M. J. PIORE, *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge University Press, 1979.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) in Italia è alle dipendenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che stabilisce le priorità politiche in termini di lavoro, supervisiona i flussi di ingresso dei lavoratori stranieri non comunitari, monitora la sicurezza del lavoro ed effettua ispezioni e controlli all'interno dei luoghi di lavoro. Da gennaio 2017 l'INL comprende anche ispettori INPS e ispettori INAIL: si tratta di un tentativo di uniformare tutte le procedure di coloro che trovano ad ispezionare le diverse realtà di lavoro. Pur essendo dotato di autonomia organizzativa e contabile, è sotto il costante monitoraggio del Ministero del Lavoro che stabilisce gli standard da raggiungere, il numero di ispezioni da eseguire, i settori produttivi a maggiore rischio, l'allocazione delle risorse finanziarie. Si articola nel territorio italiano attraverso le sedi interregionali di Milano, Venezia, Roma e Napoli, dalle quali dipendono ottanta sedi territoriali. In ogni sede territoriale è anche presente un Nucleo di Carabinieri del Lavoro.

In Italia, per diventare ispettore del lavoro è necessario prendere parte a un concorso pubblico, a cui si accede con una laurea in giurisprudenza, economia o scienze politiche. L'attività degli ispettori italiani si articola in tre attività principali: a) raccolta e valutazione della denuncia di una situazione irregolare da parte di anonimi o lavoratori; b) attività di conciliazione monocratica, ossia di risoluzione amministrativa del conflitto attraverso un accordo tra lavoratore e parte datoriale; c) attività ispettiva e investigativa all'interno dei luoghi di lavoro. Nella sede al centro dello studio di caso, la conciliazione monocratica viene generalmente proposta come soluzione in sede di denuncia. Le attività degli ispettori sono suddivise per tipologia di attività e, per alcune situazioni, per tematiche di intervento: contrasto al lavoro nero, agricoltura, settore dei trasporti e della logistica.

L'Ispettorato del Lavoro olandese è, come quello italiano, parte del Ministero del lavoro e degli affari sociali, riformato nel 2012 con un intervento di omogeneizzazione dell'attività ispettiva simile a quello avvenuto in Italia nel 2017: sono stati infatti inclusi anche gli Ispettori delle agenzie delle entrate e gli Ispettori del servizio sociale. Le macro-aree di azione dell'Ispettorato del Lavoro olandese sono tre: a) area di analisi, programmazione e monitoraggio; b) area amministrativa; c) area operativa/investigativa<sup>30</sup>. L'ispettorato olandese non organizza le proprie

---

(<sup>30</sup>) Molte informazioni sono state ricavate anche dal sito dell'Ispettorato del Lavoro olandese, consultabile al seguente link: <https://www.inspectorateszw.nl>

attività a livello territoriale, ma in sedici programmi: : 1) Agricoltura; 2) Costruzione e infrastrutture; 3) Trasporto e logistica; 4) Ristorazione e vendita al dettaglio; 5) Pulizia; 6) Cura; 7) agenzie di collocamento; 8) Lavori industriali; 9) Società con sostanze pericolose; 10) Amianto; 11) Discriminazione sul posto di lavoro e mobbing; 12) sfruttamento del lavoro e tratta di esseri umani; 13) Certificazione e sorveglianza del mercato del lavoro; 15) supervisione SUWI e dominio sociale; 15) Notifiche, richieste e prevenzione di lavori non sicuri e non salutaris; 16) Notifiche e prevenzione del lavoro irregolare<sup>31</sup>. Ogni ispettore dedica l'80% del proprio tempo di lavoro al programma al cui è assegnato e il restante 20% dove è necessario. Ogni 3 anni vengono assegnati ad un nuovo programma, per evitare il rischio di ultra-specializzazione. Per diventare un ispettore del lavoro nei Paesi Bassi non è necessario prendere parte ad un concorso pubblico, ma si è assunti a seguito del superamento un colloquio di lavoro. Se non hai almeno una laurea in economia o scienze sociali o giuridiche, puoi partecipare a speciali corsi di formazione professionale. Gli ispettori del lavoro olandesi, a differenza di quelli in Italia, non raccolgono di persona le richieste di intervento: le situazioni irregolari possono essere denunciate attraverso la compilazione di un format compilabile online e disponibile in diverse lingue oltre all'olandese. Le principali attività in cui sono coinvolti ispettori del lavoro sono l'ispezione e l'indagine. Lavorano, come quelli italiani, in piccoli gruppi. Nei casi più complessi o sensibili vi è una grande sinergia con poliziotti o con membri di ONG. Dopo l'ispezione possono decidere il tipo di sanzione da erogare.

#### *4.2. Cenni legislativi in tema di sfruttamento del lavoro in Italia e Paesi Bassi*

In Italia le forme gravi di sfruttamento lavorativo possono essere punite in base all'articolo 603bis del Codice Penale, riformulato dalla Legge 199/2016, il datore di lavoro che sottopone i lavoratori a condizioni di sfruttamento, approfittando della loro vulnerabilità, è punibile ai sensi di tale normativa. Il legislatore

---

(<sup>31</sup>) N. LORD, K. V. WINGERDE, L. CAMPBELL, *Organising the monies of corporate financial crimes via organisational structures: Ostensible legitimacy, effective anonymity, and third-party facilitation*, in *Administrative Sciences*, vol. 8, n. 2, 2018, 17 ss.



italiano si è tuttavia astenuto dal fornire una definizione precisa del concetto di sfruttamento, così come di cosa intendere per “vulnerabilità”. Si è limitato a fornire degli indici giuridici di sfruttamento, di valenza probatoria, in base ai quali gli ispettori del lavoro devono decidere se lo sfruttamento lavorativo è grave o meno<sup>32</sup>. Lo sfruttamento lavorativo, allora, si configura quando i casi di utilizzo di manodopera sono caratterizzati da una o più delle seguenti condizioni:

- reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi da quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali;
- reiterate violazioni relative ad orario di lavoro, aspettative e ferie;
- mancanza del rispetto delle norme su sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

Questo tentativo di semplificazione si è dunque tradotto in una formulazione della norma molto vasta e generale, rendendo l'articolo 603*bis* di difficile applicazione<sup>33</sup>.

Nei Paesi Bassi, il grave sfruttamento del lavoro non è uno specifico reato disciplinato dal codice penale, ma viene menzionato all'interno dell'articolo 273f che disciplina il fenomeno della tratta di esseri umani, definita come un reato che, per sussistere, deve includere lo sfruttamento di una persona nella prostituzione o nel lavoro o nella schiavitù. L'articolo olandese fa dunque riferimento a tutti i tipi di sfruttamento, senza fornire una definizione specifica di cosa dobbiamo intendere quando parliamo di sfruttamento lavorativo. Altri due articoli del Codice Penale olandese possono ritenersi rilevanti nel disciplinare lo sfruttamento del lavoro quando coinvolge manodopera migrante (197a e 197b). Secondo questi articoli è sanzionabile il datore di lavoro che 1) assiste un'altra persona nell'accesso o nel transito attraverso i Paesi Bassi e 2) assume una persona che abbia avuto accesso illegalmente ai Paesi Bassi pur conoscendo o avendo seri motivi per sospettare che il l'ingresso o il soggiorno è illegale. L'articolo 197 *ter*, tuttavia, è stato definito una lettera morta (FRA, 2015) dall'introduzione delle ammende

---

(<sup>32</sup>) A. EPIFANI, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Analisi sistemica del fenomeno del capolarato*, Key Editore, 2017.

(<sup>33</sup>) *Ibidem*.

amministrative nel 2005, perché di difficile applicazione, non andando a definire in modo chiaro che cosa si debba intendere per sfruttamento del lavoro.

Altri due articoli del codice penale olandese (articoli 197a e 197b) sono rilevanti anche per lo sfruttamento lavorativo dei lavoratori migranti. Secondo il codice penale olandese, è punibile (1) assistere un'altra persona nell'accesso o nel transito nei Paesi Bassi e (2) assumere una persona che ha avuto accesso illegale ai Paesi Bassi pur sapendo o avendo seri motivi per sospettare che il l'ingresso o il soggiorno è illegale. La pena di questi reati include la reclusione non superiore a un anno o la multa di quinta categoria. L'articolo 197b, tuttavia, è stato definito legge della lettera morta dall'introduzione delle sanzioni amministrative nel 2005, perché è di difficile applicazione, mancando di una chiara definizione di sfruttamento lavorativo<sup>34</sup>.

Si è cercato in questo paragrafo di dare qualche cenno di contesto, mettendo in risalto come, se in Italia la normativa in tema di sfruttamento lavorativo è così vasta da poter definire sfruttamento una grande varietà di irregolarità lavorative, nei Paesi Bassi questa è più circoscritta, limitandosi a considerare sfruttamento del lavoro le azioni correlate all'utilizzo di manodopera migrante o al fenomeno della tratta di esseri umani. Nonostante questo, l'Ispettorato del Lavoro olandese ha ritenuto necessario quantificare dei criteri per determinare la presenza e la portata dello sfruttamento, creando una griglia che metta in relazione il numero di ore lavorate quelli che in Italia corrispondono agli indici giuridici di sfruttamento, ponendoli in un *continuum* che va dall'assenza di sfruttamento al grave sfruttamento dell'attività lavorativa e quantificandone la portata. Questo strumento dovrebbe aiutare gli ispettori olandesi a valutare quando un caso è o non è da etichettare come grave situazione di sfruttamento del lavoro.

Nel prossimo paragrafo, saranno illustrati i risultati principali di questo confronto, cercando di capire come, posti di fronte a irregolarità lavorative rese comparabili, gli ispettori del lavoro adattano una norma ampia e poco definita ai singoli casi, decidendo quando lo sfruttamento del lavoro è o non è da considerarsi grave e, quindi, di rilevanza penale.

---

(<sup>34</sup>) FRA, *op. cit.*

## 5. Risultati principali: le risposte alle vignette

A tutti i 30 ispettori del lavoro intervistati (15 in Italia e 15 nei Paesi Bassi) sono state somministrate le tre vignette illustrate nel paragrafo metodologico di questo articolo. I tre casi riportavano violazioni in materia di lavoro simili tra loro, all'interno di tre settori produttivi differenti e coinvolgendo tre lavoratori differenti. La prima delle tre richieste di intervento riguardava Alina, una lavoratrice domestica impiegata irregolarmente presso la famiglia Rossi/Brown. La seconda era sporta da Mario/Joram, un lavoratore autoctono impiegato come lavapiatti in un ristorante. La terza Paci, un autista albanese impiegato nel settore della logistica.

Quando, a fronte di irregolarità lavorative simili, agli ispettori del lavoro intervistati è stato chiesto quale dei casi fosse il più grave, la maggior parte degli ispettori del lavoro olandesi ha risposto che fosse quello ai danni della lavoratrice domestica. Interessante notare come nessuno degli ispettori italiani intervistati abbia indicato quella di Alina come la condizione più grave tra le tre proposte: per 6/15 ispettori italiani il caso più grave è quello che coinvolge il lavapiatti di origini italiane, mentre per 8/15 il più grave è quello riguardante Paci, autista di un autoarticolato. Per gli ispettori del lavoro olandesi a rendere il caso di Alina un caso di sfruttamento del lavoro grave è la vulnerabilità della lavoratrice, mentre quando percepiscono il caso di Paci come il più grave non viene posta al centro della questione la vulnerabilità del lavoratore, quanto piuttosto la regolarità della sua condizione di immigrato in Olanda.

*Il caso di Paci è un brutto caso. Non solo per Paci, ma per il paese intero. Viene da un altro posto, dall'Albania, e non trova lavoro lì. Non credo che abbia un permesso. Credo sia venuto in Olanda sperando di trovare condizioni migliori, ma è un lavoratore illegale e quindi il suo lavoro è un crimine per noi. Per questo motivo credo sia il più grave dei tre.*

Intervista 4, traduzione mia  
Ispettore del lavoro olandese  
Programma edilizia e costruzioni

*Ad una prima lettura direi che quello di Paci è il caso più grave, perché sta danneggiando la nostra economia.*

Intervista 2, traduzione mia  
Ispettore del lavoro olandese  
Programma sfruttamento del lavoro

I due ispettori del lavoro olandesi che hanno indicato quello del lavoratore autoctono, Joram, come il caso più grave, hanno giustificato la propria scelta spiegando come l'unica ragione per cui un lavoratore olandese potrebbe sottostare a certe condizioni sarebbe da riscontrare nella possibilità che Joram abbia dei problemi mentali e che, di conseguenza, sia in una posizione di vulnerabilità. Nelle risposte date dagli ispettori olandesi, a determinare il grado di gravità delle situazioni proposte è nella maggioranza dei casi la condizione di vulnerabilità della vittima. Condizione che non viene nemmeno lontanamente menzionata dagli ispettori del lavoro italiani che hanno preso parte a questa indagine. Le ragioni possono risiedere nella retorica politica che ruota attorno al fenomeno della tratta di esseri umani<sup>35</sup>, unico articolo del Codice Penale dei Paesi Bassi che menziona lo sfruttamento dell'attività lavorativa e che si infila all'interno non solo dell'immaginario comune, ma anche del discorso pubblico e della pubblica azione che ne consegue. Lo stereotipo della vittima della tratta come vittima passiva crea una chiara separazione tra questa e il migrante economico vittima di sfruttamento, definiti come "irregolari" o "illegali", ma non come vittime del fenomeno<sup>36</sup>. Questo andrebbe a spiegare la differenza di percezione tra la gravità del caso di Alina e la gravità del caso di Paci emersa dalle vignette somministrate agli ispettori del lavoro olandesi.

Le risposte fornite dagli ispettori del lavoro in Italia sono state differenti. Nessuno dei 15 rispondenti ha indicato quella di Alina come la situazione più grave da affrontare, hanno infatti tutti indicato la strada della conciliazione monocratica come la più adatta a risolvere il caso, senza iniziare un'indagine o un procedimento ispettivo. 8 dei rispondenti hanno indicato il caso di Paci come il più grave e gli altri 6 quello di Mario, il lavapiatti autoctono. In entrambi i casi vengono fornite simili giustificazioni, che possono essere sintetizzate con il detto "colpirne uno per educarne cento". Nel decidere le modalità in cui gestire la mole di casi da affrontare, gli ispettori del lavoro italiani tendono a considerare

---

(<sup>35</sup>) J. SRIKANTIAH, *Perfect victims and real survivors: The iconic victim in domestic human trafficking*, in *Law Immigration & Natality Review*, vol. 28, n. 741, 2017, 157 ss.

(<sup>36</sup>) *Ibidem*.

l'impatto che l'irregolarità denunciata ha per la società intera. Tanto più gravi sono gli effetti che una non-ispezione (quindi una risoluzione amministrativa) avrebbe per la società tutta, tanto più il caso è da considerare grave.

Ragionando secondo questi termini, una cooperativa che si occupa di trasporto e logistica e un ristorante hanno più dipendenti di una famiglia che assume una lavoratrice domestica. Allo stesso modo, una irregolarità lavorativa all'interno del settore della logistica potrebbe coinvolgere più paesi. Inoltre, per quanto riguarda il settore della ristorazione, si tratta di un terreno fertile per fenomeni emergenziali come quello del lavoro sommerso e dunque da trattare come tale.

Alla domanda "se potessi scegliere, quale di questi tre casi risolveresti per primo?" la maggioranza degli ispettori del lavoro olandesi ha scelto di risolvere per primo il caso percepito più grave. Solamente due ispettori olandesi hanno deciso di iniziare con quello ritenuto il meno grave e quindi il più semplice (e veloce). In Italia, invece, nonostante tutti gli ispettori intervistati abbiano indicato quello di Alina come il caso meno grave, 8 di loro hanno deciso di risolverlo per primo, perché tramite la procedura della conciliazione monocratica sarebbe possibile trovare una soluzione con l'utilizzo di minori risorse, per poi passare al caso successivo.

*Sceglierei di risolvere per primo il caso di Alina, così da farle avere le sue spettanze a fronte delle poche prove utilizzando la procedura della conciliazione monocratica, per non sprecare risorse di tempo.*

Intervista 9  
Ispettore del lavoro italiano

*Sceglierei di risolvere per primo il caso di Alina senza pensarci un secondo. Proporrrei la soluzione amministrativa senza stare a fare ispezioni o investigazioni.*

Intervista 3  
Ispettore del lavoro italiano

Sono inoltre emerse delle differenze non solo tra gli ispettori dei due contesti considerati, ma anche tra ispettori dello stesso contesto.

In Italia le principali differenze si sono registrate tra le risposte fornite dagli ispettori del lavoro definiti, nel capitolo precedente, "senior", e gli ispettori del lavoro "junior". Le differenze tra queste due categorie di ispettori riguardano prevalentemente il fatto che gli ispettori di nuova leva devono essere in possesso di un titolo di studio universitario e che

vengono formati a considerare tra gli obiettivi principali del proprio lavoro l'efficienza delle loro azioni e, dunque, anche la coerenza tra azioni standardizzate, risorse a disposizione ed obiettivi condivisi per una massimizzazione dei risultati.

Questo si riflette nelle modalità in cui decidono di risolvere i casi. I dati mostrano come gli ispettori junior non solo percepiscano come più gravi i casi che riguardano tematiche inserite all'interno delle priorità nazionali (come ad esempio il lavoro irregolare all'interno del settore della logistica o il lavoro sommerso nel campo della ristorazione), ma hanno deciso di risolvere quasi tutte le richieste di intervento proposte nelle vignette con la conciliazione monocratica, per cercare di limitare il più possibile il disperdersi di risorse e di tentare, in prima battuta, la soluzione amministrativa.

Gli ispettori del lavoro con più anni di esperienza alle spalle, invece, tendono a giustificare le proprie scelte, nel corso dell'intervista, prendendo in causa i diritti dei lavoratori e lamentando il fatto che ora, a causa dell'incremento delle pratiche di rendicontazione dell'operato pubblico, si stia correndo il rischio di perdere di vista l'essenza del proprio lavoro.

*Faccio questo lavoro da quasi 20 anni. Le cose cambiano, ne sono consapevole e non ho la pretesa del contrario, sarei limitata. Ma io non sono d'accordo con il fatto di mandare tutto in conciliazione monocratica.*

Intervista 12  
Ispettore del lavoro italiano

*Faccio questo lavoro da 19 anni. E 19 anni sono un sacco di tempo (...) Ci sono dei momenti in cui le parole stampate non bastano, perchè non si possono prevedere e studiare tutti gli scenari possibili*

Intervista 10  
Ispettore del lavoro italiano

*Dal 1996 al 2004 facevamo 8 ispezioni al giorno. A testa. Tutto era semplice.*

Intervista 8  
Ispettore del lavoro italiano

Per quanto concerne le principali differenze emerse tra gli intervistati olandesi, queste riguardano il tipo di lavoro svolto in precedenza. Bisogna infatti tenere presente che gli ispettori del lavoro italiani sono più anziani degli ispettori del lavoro olandesi. Nei Paesi Bassi infatti vi

è una maggiore possibilità, nel corso della propria vita lavorativa, di cambiare mestiere. Per questo motivo, in Italia la media di anzianità lavorativa degli ispettori intervistati è di 14 anni di servizio, mentre in Olanda è di 8 anni. Il che significa che è molto raro che gli ispettori del lavoro italiani intervistati abbiano sperimentato altre carriere lavorative. I lavori precedentemente svolti dagli ispettori del lavoro olandesi intervistati possono essere inclusi in tre categorie principali: 1) ufficiali di polizia; 2) ispettori dell'agenzia delle entrate; 3) operatori sociali. La carriera precedente pare avere un impatto nella modalità in cui gli ispettori olandesi hanno deciso di approcciarsi alle richieste di intervento illustrate nelle vignette.

Gli ex ufficiali di polizia tendono a percepire meno gravi le irregolarità lavorative proposte, ribadendo più volte come in assenza di elementi probatori sia impossibile determinarne la reale portata e specificando la differenza tra l'essere un cattivo datore di lavoro e l'essere uno sfruttatore. Tendono inoltre, nel corso dell'intervista, a fare più volte riferimento al testo di legge e mostrano di avere una grande fiducia negli strumenti legislativi a disposizione.

*Per me essere ispettore del lavoro significa fermare i cattivi e punirli secondo quanto stabilito dalla legge.*

Intervista 10  
Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia  
Ex ufficiale di polizia

Nel corso dell'intervista l'intervistato si alza dalla scrivania e va a prendere il codice penale (nota dell'intervistatore).

*“Se vado all'articolo del codice penale io devo avere un'azione violenta, il lavoratore deve essere forzato, non deve avere altra scelta. Serve una condotta violenta che in questi tre casi non vedo. Penso che siano cattivi datori di lavoro, ma non sfruttatori”*

Intervista 14  
Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia  
Ex ufficiale di polizia

Anche gli ispettori del lavoro che hanno lavorato in precedenza come ispettori dell'agenzia delle entrate tendono a sottostimare la gravità dei casi proposti, ma propongono, a differenza dei primi, delle soluzioni di tipo amministrativo. Gli ispettori del lavoro che in precedenza hanno lavorato nel campo del sociale hanno tutti indicato il caso di Alina come

il caso più grave, spesso proponendo di risolverlo mettendo in pratica un lavoro sinergico tra ONG e associazioni di assistenza alle vittime per riuscire a trovare una soluzione il più possibile a lungo termine. Un'ulteriore differenza tra questi e gli ex ufficiali di polizia sta nel porre al centro del problema la condizione del lavoratore, dichiarando di essere spinti a fare questo lavoro non per infliggere sanzioni, ma per aiutare persone.

*Essere un ispettore del lavoro significa, senza dubbio alcuno, aiutare le persone ed esserci per le persone*

Intervista 13  
Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia  
Ex operatore sociale

Tra le più interessanti differenze emerse nel corso delle interviste, vi è quella relativa al significato che per gli ispettori del lavoro ha il concetto di sfruttamento grave dell'attività lavorativa.

Quando è che una condizione di sfruttamento del lavoro viene considerata "grave"?

Abbiamo visto come dal punto di vista giuridico, entrambi i contesti manchino di una definizione specifica e chiara. Nonostante questa base comune, da un lato gli ispettori del lavoro olandesi hanno deciso di stabilire dei criteri quantitativi per decidere della gravità delle situazioni da affrontare, dall'altro gli ispettori del lavoro italiani tendono a fare riferimento ad altre norme, andando a costruire la sanzione e il modo di gestire la controversia valutando caso per caso ed infrazione per infrazione.

Tra le 15 definizioni di sfruttamento dell'attività lavorativa "grave" fornite dagli ispettori italiani, si possono individuare due principali tendenze. Il primo gruppo di definizioni, che per ragioni di semplicità si è deciso di etichettare come "rigorose" va a definire gravi quei casi di sfruttamento del lavoro che sono paragonabili a condizioni di schiavitù e lavoro forzato. Il secondo gruppo è formato invece da definizioni etichettate come "generiche", che includono un vasto numero di violazioni dei diritti dei lavoratori, anche nei casi in cui il lavoratore decide di rimanere nella condizione di sfruttamento senza che sia necessaria una forzatura da parte del datore di lavoro.



*Sicuramente alcune irregolarità possono considerarsi forme di sfruttamento anche quando c'è una accondiscendenza da parte del lavoratore. Quanto meno in senso etico. (...) Quando faccio lavori rischiosi e non mi fanno rispettare i turni di riposo, facendomi lavorare stanco morto di notte. Non tutto quello che è sfruttamento però è contro la legge. Quindi facciamo fatica a intervenire sempre.*

Intervista 8  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Rigorosa

*Lo sfruttamento è grave quando viene sfruttato lo stato di bisogno del lavoratore, anche se mi rendo conto che non è facilissimo da capire. Occorre distinguere lo sfruttamento dello stato di bisogno da quando non c'è, per esempio nel caso di Mario -si riferisce alle vignette- c'è un'accettazione volontaristica di una situazione non regolare ma non imposta anche se non conosco i contorni ecco. Insomma: se Alina -si riferisce alle vignette- non avesse altro posto dove stare, per esempio, ecco. Sarebbe sfruttamento grave, perchè la famiglia si approfitta del suo bisogno di avere un alloggio.*

Intervista 4  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Rigorosa

*Gli interventi legislativi degli ultimi decenni hanno portato a riconoscere tanti diritti al lavoratore però il datore di lavoro ha sempre una situazione di superiorità nei confronti del lavoratore che noi dobbiamo considerare. Per questo può sentirsi sfruttato qualsiasi lavoratore che anche a livello emotivo, cosa impercettibile per gli altri, subisce dei comportamenti che in realtà possono essere vissuti come pesanti, negativi, invasivi.*

Intervista 9  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Generica

*Il grave sfruttamento del lavoro non è solo la tratta di esseri umani. Non significa lavorare per 10 ore sotto il sole, o di notte davanti a macchine tessili o altro. È più di questo. È più subdolo. Il lavoratore viene sfruttato quando, ad esempio, lavora per 60 ore ma gli pagano 30, quando il datore di lavoro blocca la sua organizzazione di vita quotidiana.”*

Intervista 6  
Ispettore del lavoro italiano  
Definizione Generica

Nel contesto italiano abbiamo dunque da un lato una definizione, etichettata come giuridica, molto stringente, che va a definire come grave sfruttamento condizioni molto gravi che riprendendo la piramide di sfruttamento illustrata al primo paragrafo. Gli ispettori che non

forniscono questo tipo di definizione, al contrario, hanno offerto definizioni più ampie, che sembrano includere qualsiasi tipo di violazione rispetto a quanto stabilito dai contratti di lavoro.

Le 15 definizioni fornite dagli ispettori del lavoro olandesi sono più coerenti al loro interno. In tutte emergono le tre parole chiave che, di fatto, vengono utilizzate come indicatore di sfruttamento.

Affinché sussista la condizione di sfruttamento deve esserci: la mancanza del pagamento, la violazione del rispetto dei turni di riposo e dell'orario di lavoro, combinata alla condizione di vulnerabilità del lavoratore, che deve rimanere forzatamente all'interno del rapporto di sfruttamento.

*Lo sfruttamento del lavoro è grave quando vi è una chiara dipendenza tra datore di lavoro e lavoratore. Il lavoratore deve dipendere in tutto e per tutto dal proprio capo. E poi deve avere delle caratteristiche specifiche: essere vulnerabile, avere un debito di un qualche tipo con il proprio datore, essere povero, non avere altra scelta.*

Intervista 13

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

*Lo sfruttamento è grave a seconda delle ore di lavoro, del salario che percepisci, delle condizioni del posto in cui lavori. Ma non tutti sono sfruttati in modo grave. A parità di condizioni, chi è più vulnerabile è sfruttato in modo più grave.*

Intervista 9

Ispettore del lavoro olandese, traduzione mia

Tutte le definizioni fornite dagli ispettori del lavoro olandese sono coerenti alle disposizioni stabilite dal legislatore nazionale. Nonostante questa omogeneità nel definire lo sfruttamento grave del lavoro, però, è importante considerare come, gli ispettori olandesi abbiano percepito i casi delle vignette in modo più grave rispetto ai colleghi italiani.

## 6. Considerazioni conclusive

In questo articolo si è deciso di mettere a confronto le risposte fornite dai 15 ispettori del lavoro intervistati in Italia con quelle fornite dai 15 ispettori del lavoro intervistati in Olanda, cercando di colmare la necessità di studi comparativi all'interno del filone della *street-level*

*bureaucracy*<sup>37</sup>, cercando di capire il ruolo che questi professionisti hanno nel dare sostanza alla definizione di grave sfruttamento del lavoro.

In quanto *street-level bureaucrats*, gli ispettori intervistati utilizzano la propria discrezionalità per dare forma e senso ai dispositivi giuridici e alle linee guida in tema di sfruttamento del lavoro, cercando di stabilire un bilanciamento tra le richieste di intervento e le risorse a propria disposizione<sup>38</sup>.

Il potere discrezionale è maggiore laddove la norma lascia più spazio, poiché formulata in modo vago a generale, e dove vi sono sovrapposizioni normative, come in entrambi i contesti presi in esame.

Attraverso uno studio qualitativo condotto tramite lo strumento metodologico delle vignette, si è cercato di mettere in luce similitudini e differenze tra le risposte per cercare di ampliare il discorso fino ad ora illustrato<sup>39</sup>.

Sono emerse, come abbiamo visto, differenze sia tra ispettori in Italia ed ispettori in Olanda, sia tra ispettori appartenenti al medesimo contesto.

Un importante risultato è il seguente: se dalle interviste svolte nei Paesi Bassi è emerso come fondamentale nel determinare la gravità della situazione la condizione di vulnerabilità del lavoratore, la discriminante tra gli ispettori italiani è il settore produttivo all'interno del quale le irregolarità si concretizzano. Una delle ragioni per cui le risposte olandesi pongono al centro delle proprie valutazioni le caratteristiche della vittima può risiedere nel fatto che vi sia, nei Paesi Bassi, una sovrapposizione normativa tra sfruttamento lavorativo e fenomeno della tratta di esseri umani, escludendo la possibilità che un lavoratore autoctono si possa trovare in una simile condizione. Nelle risposte degli ispettori italiani manca questo tipo di ragionamento e alla base delle valutazioni si sono riscontrate logiche più settoriali e relative alla potenziale portata dell'impatto delle proprie azioni. Tanto più gravi sono gli effetti che una non-ispezione avrebbe per la società tutta, tanto più il caso è da considerare grave. Ragionando in questi termini, una cooperativa che si occupa di trasporto e logistica e un ristorante hanno più dipendenti di una famiglia che assume una lavoratrice domestica.

---

(<sup>37</sup>) P. HUPE et al., *op. cit.*, 2015; N. RAAPHORST, *How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials*, in *Public Management Review*, vol. 20, n. 4, 2018, 485 ss.

(<sup>38</sup>) T. EVANS, J. HARRIS, *Street-level Bureaucracy, Social Work and the (exaggerated) Death of Discretion*, in *British Journal of Social Work*, vol. 34, n. 6, 2004, 871 ss.

(<sup>39</sup>) T. SARUIS, *op. cit.*, 2015.

Allo stesso modo, una irregolarità lavorativa all'interno del settore della logistica potrebbe coinvolgere più paesi. Inoltre, per quanto riguarda il settore della ristorazione, si tratta di un terreno fertile per fenomeni emergenziali come quello del lavoro sommerso e dunque da trattare come tale.

In entrambi i casi, le scelte e le modalità di azione narrate corrono il rischio di creare inclusi ed esclusi. Nel tentativo di restituire all'approccio street-level la sua essenza comparativa, emergono ulteriori possibilità di ricerca. Abbiamo visto come, resi i casi comparabili e a parità di scarsa chiarezza della normativa in tema di sfruttamento, gli intervistati olandesi tendano a valutare le situazioni proposte come più gravi rispetto agli intervistati italiani e pongano al centro della valutazione la vittima dell'irregolarità lavorativa e le sue caratteristiche. In modo differente, al centro delle valutazioni degli intervistati italiani, vi è più la considerazione dell'impatto delle proprie decisioni. Come questa valutazione può subire delle variazioni al modificarsi delle priorità di intervento? La ricerca comparativa, grazie anche allo sviluppo di metodologie in grado di adattarsi a contesti differenti, apre rilevanti potenzialità per questo settore di ricerca, al fine di ottenere una visione complessiva dei processi di interpretazione delle regole formali, relativamente all'utilizzo della discrezionalità nell'implementazione degli interventi nel campo delle politiche pubbliche.

## Abstract

**Decidere quando è grave. Considerazioni sulla discrezionalità degli ispettori del lavoro in Italia e nei Paesi Bassi.**

***Obiettivi:** Il presente articolo studia la discrezionalità degli ispettori del lavoro, in particolare il loro modo di determinare quando è grave lo sfruttamento del lavoro. Attraverso una metodologia qualitativa, grazie allo strumento delle vignette vengono messi a confronto due casi studio, uno in Italia e uno nei Paesi Bassi. La ricerca mira a comprendere 1) quali fattori istituzionali, situazionali e individuali spiegano il modo in cui viene deciso quando è grave lo sfruttamento e 2) come il fenomeno dello sfruttamento lavorativo viene definito e gestito da questi professionisti.*

***Parole chiave:** Street-level bureaucracy, ispettori del lavoro, irregolarità lavorativa, vignette*

**Deciding when it is severe. Considerations on labour inspectors' discretion in Italy and in the Netherlands.**

*This article studies labour inspectors' discretion in determining the severity of labour exploitation. The concept of labour exploitation is not clearly defined at a legal level, leaving these professionals the necessity to move within a discretionary space. This study, using a qualitative methodology and through a vignette study, investigates the way in which labor inspectors in Italy and the Netherlands decide when a work irregularity can be considered "severe labour exploitation" and, therefore, become of criminal relevance. The study places itself within the broader analytical framework of the street-level bureaucracy, studying the discretionary power of these actors and the way in which they solve different dilemmas. The research highlights 1) which institutional, situational and individual factors explain the way in which it is decided when exploitation is "severe" and 2) how the phenomenon of labour exploitation is defined and managed by these professionals.*

**Keywords:** *Street-level bureaucracy, labour inspector, labour exploitation, vignette study*