

# RECLUTAMENTO INFORMALE E SFRUTTAMENTO DI MANODOPERA NEL SETTORE AGRICOLO TRA VECCHI E NUOVI MODELLI DI INSICUREZZA

Angela Marcianò \*

**Abstract [It]:** il saggio approfondisce la tematica del reclutamento informale di manodopera nel settore agricolo, seguendo un percorso diacronico che ne descrive l'evoluzione in seguito alle trasformazioni in senso capitalistico della produzione. Vengono esaminati gli strumenti normativi di contrasto allo sfruttamento laddove, le fitte maglie del lavoro irregolare si intrecciano con quelle dell'intermediazione illecita di manodopera. In questo quadro, la contrattazione collettiva assume una pluralità di funzioni migliorative, come l'obiettivo di adeguare le retribuzioni concretamente percepite a quelle previste in taluni contratti provinciali di lavoro. Si considerano, altresì, le misure anti-caporalato previste dalla legge di conversione del decreto Flussi n. 145/2024 e le ricadute dei recenti Piani nazionali di contrasto al lavoro sommerso e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, comparandoli con le novità introdotte dalla legge n. 101/2024, di conversione del decreto Agricoltura (d.l. n. 63/2024), che rafforza la lotta al caporalato, puntando sul sistema dei controlli e della prevenzione.

**Abstract [En]:** the essay examines the issue of informal labour recruitment in the agricultural sector, following a diachronic path that describes its evolution following the capitalist transformation of production. It examines the regulatory instruments used to combat exploitation, where the dense networks of irregular labour are intertwined with those of illegal labour brokering. In this context, collective bargaining takes on a number of ameliorative functions, such as the objective of bringing the wages actually received into line with those provided for in certain provincial labour contracts. We also consider the anti-caporalist measures provided for by the conversion law of the Flussi Decree no. 145/2024 and the effects of the recent National Plans to combat undeclared work and labour exploitation in agriculture, comparing them with the innovations introduced by Law no. 101/2024, converting the Agriculture Decree (Decree Law no. 63/2024), which strengthens the fight against caporalism, focusing on the system of controls and prevention.

**SOMMARIO:** 1. Il reclutamento informale di manodopera. – 2. Lavoro nero e sfruttamento. Le misure anti-caporalato contenute nella legge di conversione del Decreto Flussi n.145/2024.– 3. Il ruolo della contrattazione collettiva. – 4. I Piani nazionali di contrasto e le novità della legge n. 101/2024 di conversione del DL Agricoltura.

## 1. Il reclutamento informale di manodopera

Seppur con diverse eccezioni e molte differenze tra i territori, la maggior parte della forza

lavoro agricola viene reclutata grazie ad intermediari informali, i cosiddetti caporali<sup>1</sup>.

Il fenomeno del caporalato nasce dalla metà dell'Ottocento. Si sviluppa in seguito alle trasformazioni in senso capitalistico della produzione agricola, che progressivamente diventa un'attività basata sulla monocoltura e orientata all'esportazione, con una crescente centralizzazione della proprietà e la scomparsa dell'agricoltura contadina<sup>2</sup>.

Tra l'altro, l'imprenditoria agricola ha subito un progressivo processo di concentrazione, che ha determinato una diminuzione delle aziende a conduzione familiare e delle imprese più piccole, storicamente più diffuse<sup>3</sup>.

La manodopera di tipo "parentale" si è conseguentemente ridotta, segno di un'evoluzione verso forme gestionali strutturate, dotate di maggiore forza lavoro salariata, a scapito delle aziende poco organizzate, sempre meno numerose e in difficoltà, gestite più informalmente, sul modello dell'impresa familiare di cui all' art. 230 *bis* c.c.<sup>4</sup>.

Tali cambiamenti comportano per le aree di coltivazione a campo aperto la necessità delle aziende di reclutare un ampio numero di braccianti, principalmente durante i periodi di raccolta; mentre le zone con agricoltura "protetta" richiedono manodopera salariata durante tutto l'anno<sup>5</sup>.

I decenni di contese tra le organizzazioni sindacali e lo Stato per la gestione del collocamento in agricoltura e le sostanziali modifiche sul collocamento, con il cosiddetto "Pacchetto Treu" (l. n. 168/1997) e con la legge n. 30 del 2003, non hanno inciso efficacemente sulla persistenza della figura dei caporali, che continuano a favorire forme di reclutamento occulto e illecito della forza lavoro agricola, mettendo in connessione diversi mondi sociali: gli imprenditori, sempre più strozzati dai prezzi imposti dalle catene della grande distribuzione organizzata e i braccianti, che a partire dagli anni '80 del '900 sono sempre più spesso migranti internazionali<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> \* Professore Associato di Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Messina.

Dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro arrivano dati allarmanti, i numeri riconducibili alla fattispecie di reato di "caporalato" sono cresciuti esponenzialmente nell'ultimo anno con una percentuale del + 205%. In aumento anche i dati relativi al lavoro in nero del +12% e le violazioni in materia di salute e sicurezza del + 44%. Si veda, INL, *Risultati attività di vigilanza*, anno 2023, in [ispettorato.gov.it](http://ispettorato.gov.it).

<sup>2</sup> L'agricoltura italiana specie negli ultimi sessant'anni è stata fortemente influenzata da tanti fattori (tecnologia, mercati, consumi, consumo di suolo, ecc.), ma tra essi un ruolo decisivo è da attribuire alla Politica Agricola Comune (Pac). P. SETTEMBRI, *I gruppi d'interesse agricoli in Italia. Ridefinizione e differenziazione dopo le riforme della Pac degli anni '90 e 2000*, in *Riv. It. Pol. Pubbl.*, 2011, 243; A. FRASCARELLI, *L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento*, in *Agriregioneeuropa*, n. 50, 2017.

<sup>3</sup> Si consulti il report su *Agricoltura oggi: sfide per il futuro* in [openpolis.it](http://openpolis.it), 22 giugno 2023.

<sup>4</sup> P. MAGNO, *Diritto agrario del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1984; ID., voce *Scambio di manodopera e di servizi in agricoltura*, in *Dig. Disc. Priv., sez. Comm.*, vol. XVIII, Utet, Torino, 1998, 161 ss.

<sup>5</sup> In alcuni territori, l'elemento della stagionalità delle colture, e dunque la necessità di reclutare forza lavoro soprattutto per periodi brevi, nelle fasi di picco delle raccolte, favorisce una maggiore diffusione di un sistema di caporalato che potremmo definire "classico": in questi casi, il caporale forma la squadra di braccianti e la trasporta giornalmente verso i luoghi di lavoro, ad un prezzo concordato in precedenza che si attesta di solito attorno alle cinque euro orarie. Nei territori di agricoltura de-stagionalizzata, invece, troviamo un modello di "caporalato una tantum": nel caso di primo impiego nelle serre o di cambio di azienda, ci si può rivolgere ad intermediari che trattengono uno stipendio o richiedono il pagamento del singolo servizio.

<sup>6</sup> V. PIRO, *L'intermediazione come infrastruttura. Caporali, cooperative e lavoro migrante nell'agroalimentare in Labor*, fasc.4, 2022, 437; A. ANDRONIO, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*:

Le inefficienze delle agenzie pubbliche per l'impiego e la scarsità di agenzie private come intermediari del mercato del lavoro in agricoltura hanno poi portato alla diffusione di pratiche di subappalto e distacco illegali di lavoratori.

Come la letteratura ha documentato, nel corso degli anni, la maggior parte delle aziende agricole trova lavoro temporaneo attraverso una diffusa serie di metodi di reclutamento illegale<sup>7</sup>. I caporali favoriscono l'accesso a ghetti informali che essi stessi contribuiscono a costruire e gestire, lucrando su altri servizi come l'accesso all'acqua, la somministrazione del cibo, dell'elettricità e il trasporto da e verso i campi. La forza lavoro così è presente sul territorio durante la stagione di raccolta e disponibile a muoversi e lavorare in qualsiasi momento della giornata.

In tempi più recenti l'intermediazione illecita volta a soddisfare le esigenze di manodopera flessibile ed a basso costo dell'intera filiera agricola<sup>8</sup> non è gestita solo dai caporali.

Si sono attrezzate strutture complesse, forme sofisticate, solo apparentemente legali, come agenzie di servizi, appalti, subappalti, lavoro in somministrazione, ma anche false cooperative e cooperative senza terra<sup>9</sup>.

Lo stesso caporalato è oggi mutato ed ha assunto un carattere organizzato ed articolato, non occupandosi più solo dell'intermediazione lavorativa, ma perfino della gestione della domanda di lavoro nella sua interezza. La figura del caporale comincia in talune realtà di mercato ad essere marginale nella rete produttiva, così come quella del datore di lavoro, spesso egli stesso vittima della filiera dello sfruttamento<sup>10</sup>.

All'archetipo del caporalato in agricoltura si aggiunge il caporalato digitale regolato dall' algoritmo. Si parla di caporalato urbano quando il reclutamento dei lavoratori per servizi o prestazioni di breve durata (volantinaggio, facchinaggio, logistica, edilizia) avviene nei centri ad alta intensità di urbanizzazione<sup>11</sup>.

Per la domanda di manodopera in settori diffusi, soprattutto nei servizi, aumenta l'offerta di un incontrollato bracciantato metropolitano per lo più straniero.

Questa trasversalità settoriale dell'intermediazione irregolare di manodopera e della presenza di lavoro sommerso non rimanda più alle specificità geografiche del secolo scorso, ma si connota per una certa omogeneità territoriale, da nord a sud e da est a ovest della penisola.

---

*evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Dir. Lav. Mer.*, 2019, 3, 431; C. DE MARTINO-M. LOZITO-D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *Lav. Dir.*, 2016, 2, 315; D. PERROTTA, *Ben oltre lo sfruttamento: lavorare da migranti in agricoltura*, il Mulino, Bologna, 2014, 29; L. TASCHINI, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022, 4, 613.

<sup>7</sup> V. NUZZO, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, 2018, 357.

<sup>8</sup> R. PETTINELLI, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali*, in *Lav. Dir.*, 2022, 1, 179.

<sup>9</sup> F. SANTINI, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in A. BELLAVISTA-M. MARINELLI (a cura di), *Studi in onore di Alessandro Garilli*, Giappichelli, Torino, 2023, 1100.

<sup>10</sup> L. MARIUCCI, *Caporalato, le colpe della grande distribuzione*, in *Strisciarossa.it*, 18 aprile 2018.

<sup>11</sup> Questo tipo di caporalato spiega il direttore capo dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) Bruno Giordano in sede di audizione presso la Commissione, «è dato comunque dalla presenza presso alcune periferie delle grandi città, stazioni delle metropolitane o alcune piazze, ogni mattina, di centinaia di lavoratori che hanno bisogno di essere costì presenti e farsi vedere per essere reclutati dai classici caporali».

È un fenomeno liquido e diffuso<sup>12</sup>, che deriva piuttosto dalle trasformazioni del mondo del lavoro e delle società (l'introduzione di nuovi modelli di produzione, l'evoluzione delle catene globali del valore, le dinamiche tra i vari attori e la visione di come viene concepita e contrattata l'attività umana del produrre beni e servizi a fronte dei mutati assetti organizzativi, sociali e demografici)<sup>13</sup>.

## 2. Lavoro nero e sfruttamento. Le misure anti-caporalato contenute nella legge di conversione del Decreto Flussi n.145/2024

In agricoltura le fitte maglie del lavoro irregolare e dell'intermediazione illecita si intrecciano spesso con lo sfruttamento<sup>14</sup>.

La fattispecie di reato *ex art. 603-bis c.p.* è stata introdotta con il d.l. n. 138/2011<sup>15</sup> e successivamente modificata con la legge n. 199/2016<sup>16</sup> "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni di lavoro nero, dello sfruttamento in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo"<sup>17</sup>.

La riforma degli strumenti normativi di contrasto dello sfruttamento lavorativo è stata condotta attraverso una legge volta più complessivamente a regolare diversi aspetti del funzionamento del settore agricolo.

<sup>12</sup> Tale definizione è condivisa anche sul versante giurisprudenziale. In tal senso Francesca Loy, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione, in sede di audizione presso la Commissione, 138.

<sup>13</sup> I. SENATORI, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 164, 2019, 593 ss.

<sup>14</sup> La direttiva europea 18 giugno 2009, n. 52 qualifica come tale (art. 2, lett. I) le "condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana".

<sup>15</sup> La formulazione originaria del 2011 dell'art. 603 *bis* "peccava per un'eccessiva determinatezza descrittiva, tale da determinare un restringimento dell'ambito di applicazione dell'incriminazione". In questi termini C. FALERI, *Il lavoro agricolo*, Torino, 2020, 98. Nello stesso senso G. DE SANTIS, *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, 6, 2055; A. DI MARTINO, *Caporalato e repressione penale: Appunti su una correlazione (troppo) scontata*, in *Dir. pen. cont. riv. trim.*, 2, 2015, 122.

<sup>16</sup> I principali piani di intervento della Legge n. 199 del 2016 riguardano: la riscrittura del reato di caporalato, che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro; l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità; l'arresto obbligatorio in flagranza di reato; il rafforzamento dell'istituto della confisca; l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è accertato il reato; l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato; la previsione per le vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo anti tratta; il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, in funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura e il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo. D. FERRANTI, *La legge n.199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del legislatore*, in *Dir. pen. contemporaneo*, 2016, 2; G. CALVELLINI, *Caporalato: un passo avanti dopo molti passi indietro. Ma il saldo resta negativo*, in *Diritti & Lavoro Flash*, n. 8, 2016, 7; D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *Scritti in onore di Carlo Cester*, Cacucci, Bari, 2018.

<sup>17</sup> L'art. 603-*bis* prevede un tassativo elenco di condotte tipiche, che commette chi: recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; utilizza, assume o impiega manodopera, anche attraverso l'attività di intermediazione, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno.

L'ordinamento italiano, forse per una scelta di politica criminale o una tecnica legislativa inusuale, ha optato per dare una definizione precisa di sfruttamento<sup>18</sup>, disciplinando con la legge del 2016, una fattispecie declinata per indici di derivazione giurisprudenziale che perdono la natura meramente sintomatica, di orientamento probatorio, per assumere una funzione sostanziale, tipizzante<sup>19</sup>.

Si configura sfruttamento quando, oltre a usare strumentalmente lo stato di vulnerabilità o di bisogno, sussistono ulteriori indici sintomatici quali: la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative degradanti<sup>20</sup>.

Taluna dottrina, invece, ha sostenuto che gli indici di sfruttamento, non sono da considerarsi tassativi e neanche determinati, in quanto fungono soltanto da criteri di orientamento probatorio, che agevolano il lavoro ricostruttivo del giudice e concorrono a descrivere il contesto entro cui valutare la condotta di sfruttamento, senza però costituire elementi del fatto tipico e senza assumere una funzione sostanziale o tipizzante<sup>21</sup>.

Risulta evidente, in ogni caso, che la legge n. 199/2016 nel contrasto allo sfruttamento ha optato per un modello di deterrenza (incentrato sulla individuazione delle violazioni e la punizione dei trasgressori) che, per le difficoltà applicative e le discrasie che emergono nelle attività ispettive, è risultato inidoneo a realizzare appieno le finalità prefisse<sup>22</sup>.

Tra l'altro la contiguità del fenomeno con le organizzazioni mafiose e l'incidenza esercitata sui diversi territori del Paese è stata tale da spingere il legislatore a spostare il contrasto al lavoro nero sul piano della lotta alla criminalità organizzata, ricorrendo a fattispecie penali ed istituti tipici<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 158, 2, 2018, 296.

<sup>19</sup> F. SANTINI, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in A. BELLAVISTA-M. MARINELLI (a cura di), *Studi in onore di Alessandro Garilli*, Giappichelli, Torino, 2023, 1101.

<sup>20</sup> Se alle componenti sopraindicate si aggiunge anche la coercizione (violenza, minacce, sequestro di documenti, restrizione della libertà personale), lo sfruttamento lavorativo assume la forma estrema di lavoro forzato.

<sup>21</sup> Secondo alcuni autori, addirittura, il rischio che si correrebbe potrebbe essere che, alla luce di una mancata scelta politica, per la definizione di sfruttamento si ricada in una situazione di supplenza giudiziaria, investendo la magistratura di un ruolo politico. Si avverte, pertanto, una difficoltà nell'individuare, senza cadere in arbitri interpretativi, una nozione di sfruttamento che sia chiara e capace di delimitare l'area della liceità penale, così come si avverte il rischio della conseguente attribuzione agli indici di un ruolo improprio di surrogazione della tipicità. Sul tema s.v. Cass. pen., sez. I, 15 febbraio 2023, n. 6339 con nota di S. ROSSI, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: gli incerti confini della fattispecie* in *Lav. Giur.*, n. 8-9, agosto 2023, 811. Cass. Pen., sez. IV, 30 novembre 2022, n. 9473, con nota di A. PECCIOLI, *I profili di sospetta illegittimità costituzionale del c.d. caporalato: la ragionevolezza del trattamento sanzionatorio e la determinatezza degli indici di sfruttamento* in *Diritto Penale e Processo*, n. 8, 1° agosto 2023, 1043.

<sup>22</sup> La l. n. 199/2016 pur apparendo una legge organica, che ambisce ad un approccio integrato fra sanzione penale ed interventi extrapenalari, con l'introduzione di reati sempre più gravi è destinata a scontare le distorsioni del modello di deterrenza.

<sup>23</sup> A. GARILLI, *Economia mafiosa e sottosviluppo*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, 93.

Sia la normativa sul caporalato che i successivi provvedimenti non sono riusciti finora ad incrinare il sistema pervasivo di reclutamento e alloggio dei braccianti, portando piuttosto ad una «moltiplicazione degli insediamenti» (i campi istituzionali, con accessi limitati a chi è in regola con i documenti e il contratto di lavoro, si affiancano ai ghetti informali) e ad un'ulteriore segmentazione della forza lavoro (tra soggetti irregolari e coloro che hanno uno *status* di richiedenti asilo e rifugiati, ad esempio).

Lavorare come braccianti stagionali<sup>24</sup> nelle zone agricole significa offrire manodopera quasi esclusivamente a chiamata diretta o con contratti di breve durata, di norma, in condizioni tali per cui solo una minima parte delle giornate lavorate è effettivamente registrata dal datore di lavoro.

Il quadro peggiora rispetto alla manodopera migrante, che, trovandosi spesso nell'impossibilità di rinnovare il permesso di soggiorno, si vede costretta a ricorrere alla domanda d'asilo come unica via per mantenere uno *status* di regolarità<sup>25</sup>.

La protezione umanitaria<sup>26</sup> è divenuta per queste ragioni, a partire dal 2010, uno strumento per regolarizzare la condizione dei lavoratori stranieri in diversi settori, tra cui quello agricolo<sup>27</sup>.

Sono state, infatti, le lotte dei braccianti migranti, cominciate a Rosarno nel gennaio 2010 e proseguite con lo sciopero di Nardò del 2011, a inaugurare la stagione del progressivo ampliamento della fattispecie del permesso umanitario, fino a ricomprendervi i motivi d'integrazione sociale e lavorativa<sup>28</sup>.

Dalla fine del 2018, il venir meno della protezione umanitaria come istituto di carattere generale ha diminuito le *chances* di vedere accolte le domande di protezione internazionale e ha reso più complesso il rinnovo del permesso di soggiorno per chi era titolare di tale status,

<sup>24</sup> Dei lavoratori stagionali si occupa la dir. 2014/36/UE, recepita dall'ordinamento italiano con il d.lgs. 29 ottobre 2016, n. 203, relativa alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei lavoratori extracomunitari per impiego stagionale. L'obiettivo perseguito è quello di agevolare una gestione efficace dei flussi migratori, assicurando ai lavoratori stagionali condizioni di vita dignitose, adeguata tutela, norme trasparenti in materia di ammissione e soggiorno ed incentivi e salvaguardie per il rientro nel Paese di origine. Tale direttiva fa salva l'esclusiva competenza degli Stati membri nella individuazione delle quote di ingresso di detti lavoratori e la possibilità per gli stessi di subordinare l'ingresso all'indisponibilità di lavoratori nazionali o cittadini di un Paese membro. W. CHIAROMONTE, *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in W. CHIAROMONTE–M. D. FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, FrancoAngeli, Milano, 2018, 127 ss.

<sup>25</sup> C. CAPRIOGLIO–E. RIGO, *Lavoro politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2020, 33.

<sup>26</sup> L'abrogazione dell'art. 5 comma 6 del Testo unico immigrazione, a opera del primo dei decreti sicurezza nel 2018, ha eliminato la protezione umanitaria come istituto di carattere generale, sostituendola con una serie tipizzata di permessi speciali. Tra questi, quello per sfruttamento lavorativo non è altro che una diversa nomenclatura del permesso di soggiorno previsto dall'art. 22 del Testo unico immigrazione, di cui riproduce tutti i limiti di applicazione. M. BORZAGA, *Le migrazioni per motivi umanitari e per motivi economici nel quadro regolativo internazionale*, in W. CHIAROMONTE–D. FERRARA–M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna, 2020, 29.

<sup>27</sup> C. PITTALUGA–C. MOMI, *L'impatto della direttiva 52/2009/CE sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo tra i braccianti agricoli*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini Giuridica, Pisa, 2016, 33-48.

<sup>28</sup> N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2018, 1-32.

rendendo illegale, di fatto, una parte della popolazione migrante. Legare il titolo di soggiorno alla condizione lavorativa significa riprodurre un sistema fallimentare, nella misura in cui la tipologia contrattuale del lavoro a chiamata rende difficile mantenere la regolarità del soggiorno anche per chi ha già un permesso per motivi di lavoro<sup>29</sup>.

La normativa in materia di immigrazione, riducendo le possibilità di ingresso legale e aumentando il grado di ricattabilità dei lavoratori e delle lavoratrici migranti, di fatto incide ancora di più di quella lavoristica sulla possibilità effettiva di praticare i diritti del lavoro<sup>30</sup>. Una serie di disfunzioni, che vanno dalle difficoltà di ottenimento dei permessi di soggiorno per lavoro alle ridotte possibilità di accesso alle procedure d'asilo e ai centri d'accoglienza, alla carenza di politiche abitative e servizi (come trasporti pubblici, spazi per l'aggregazione e la cura), in particolare in alcuni territori italiani, indeboliscono ulteriormente la forza lavoro migrante<sup>31</sup>.

Gli intermediari continuano a svolgere un ruolo estremamente rilevante perché soddisfano precise e pressanti esigenze, di avere un salario, un alloggio, oltre a una rete di sostegno e solidarietà.

L'intermediazione risponde alle necessità delle aziende di avere a disposizione una manodopera *just in time, to the point*, assicurata a volte attraverso la residenza nei luoghi di lavoro o nelle adiacenze. Gli imprenditori rispondono così alle esigenze del mercato e alle storture delle filiere produttive, che prevedono prezzi molto bassi di vendita dei prodotti.

La sanatoria del 2020<sup>32</sup> ha avuto effetti limitati nel regolarizzare gli "invisibili delle campagne", in quanto molto difficilmente i lavoratori agricoli hanno potuto dimostrare i requisiti richiesti per l'accesso, di fatto sottolineando le stratificazioni esistenti all'interno della forza lavoro agricola.

La regolarizzazione straordinaria è idonea ad affrancare i migranti dai soprusi più gravi, ma non garantisce loro lavoro regolare, decente, dignitoso e sicuro. Ed invero, al numero non trascurabile di inchieste aperte per sfruttamento lavorativo fa riscontro la concessione di un numero esiguo di permessi. Si riscontra una forte resistenza ad aprire inchieste per sfruttamento lavorativo a causa della difficoltà di accesso alla giustizia, legata a numerosi fattori (tra cui tempi lunghi dei processi, le complessità nel provare l'esistenza di un rapporto di lavoro, timori e alti costi) è confermata dai rilievi giurisprudenziali in materia, a fronte dei quali il fenomeno, viste le scarse denunce, sembrerebbe paradossalmente marginale.

Il rilascio del permesso di soggiorno, la cui durata è legata all'andamento del processo penale, non contempla comunque alcuna presa in carico sociale, lasciando la vittima priva di

<sup>29</sup> La c.d. Legge Bossi-Fini (30 luglio 2002, n. 189), correlando il contratto di lavoro al permesso di soggiorno, può contribuire ad implementare il sistema e le condizioni dello sfruttamento.

<sup>30</sup> V. PIRO, *L'intermediazione come infrastruttura. Caporali, cooperative e lavoro migrante nell'agroalimentare in Labor*, fasc. 4, 2022, 437; C. COSTELLO-M. FREEDLAND (eds.), *Migrants at Work. Immigration & Vulnerability in Labour Law*, Oxford, 2014; M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 2, 465.

<sup>31</sup> H. CAROLI CASAVOLA (a cura di), *Le migrazioni e l'integrazione giuridica degli stranieri*, Giappichelli, Torino, 2021.

<sup>32</sup> Si pensi alla regolarizzazione avviata con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020., n. 77, che ha interessato l'emersione di 30 mila lavoratori. C. BONIFAZI-S. STROZZA, *La regolarizzazione del 2020: un primo quadro dei risultati*, in *Agromafie e caporalato, Quinto rapporto*, 2019, 47 ss.

qualsiasi tutela<sup>33</sup>.

L'applicazione del percorso di protezione sociale, previsto dall'art. 18 del TU immigrazione, è ad oggi la misura che appare più idonea a garantire la collaborazione spontanea delle vittime di sfruttamento, nella prospettiva della sua emersione, ed è l'unica in grado di non far percepire la repressione dello sfruttatore come un danno cagionato dalla vittima stessa<sup>34</sup>.

La protezione sociale che la norma contempla non si esaurisce nel rilascio di un permesso di soggiorno per chi ne è privo, ma si sostanzia in una vera e propria presa in carico delle vittime, alle quali viene assicurato un programma di assistenza ed integrazione, una dimora ed un percorso, anche di formazione professionale, verso l'accesso ad impieghi dignitosi<sup>35</sup>.

Con l'approvazione in Senato della Legge di conversione del "Decreto Flussi" n.145/2024<sup>36</sup>, sono state introdotte ulteriori misure urgenti per semplificare l'ingresso dei lavoratori stranieri, contrastare lo sfruttamento lavorativo e migliorare la tutela e l'assistenza delle vittime di caporalato.

Il provvedimento è finalizzato a razionalizzare la gestione dei flussi migratori, intervenendo anche sul tema della protezione internazionale, con modifiche alle norme su soccorso in mare e respingimenti, nonché sui relativi procedimenti giurisdizionali.

Il testo normativo, oltre ad alcune novità molto discusse<sup>37</sup>, prevede che i datori di lavoro

<sup>33</sup> La materia ha offerto spunti in costante aggiornamento, dopo la Legge Bossi-Fini (30 luglio 2002, n. 189), rispetto alla presa in carico della vittima va attenzionato il DDL- Senato della Repubblica 2404 presentato in data 5 Ottobre 2021 recante "Norme per il contrasto dello sfruttamento lavorativo e per l'emersione del lavoro nero". In considerazione della situazione di vulnerabilità dei lavoratori e di difficoltà di accesso alla giustizia, il DDL prende in considerazione la necessità di istituire un programma che preveda assistenza, protezione, garanzia del reddito e reinserimento sociale e lavorativo per chi ha il coraggio di denunciare il lavoro irregolare e sommerso e per congiunti, parenti, conviventi, fino al secondo grado, e coloro che si trovano presso lo stesso luogo, nelle medesime condizioni di sfruttamento lavorativo o presso lo stesso datore di lavoro delle persone denunciati o dichiaranti che aderiscono al programma. Successivamente sono intervenuti: il d.l. n. 20/2023, conv. con mod. in l. n. 50/2023, c.d. «Decreto Cutro» e il Decreto Sicurezza, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario" (AC. 1660-A), approvato il 19 settembre 2024, che introduce, per esempio, in tema di "rafforzamento della sicurezza delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti", delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

<sup>34</sup> D. GENOVESE-E. SANTORO, *L'art. 18 ( t.u. immigrazione) e il contrasto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, *DLRI*, 3, 2018, 543 ss.; S. BORELLI-L. CALAFÀ-M. D'ONGHIA-S. LAFORGIA-M. RANIERI, *L'altro art. 18 Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro*. Introduzione, in *Lav. dir.*, fasc. 2, 2021, 187.

<sup>35</sup> F. SANTINI, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in A. BELLAVISTA-M. MARINELLI (a cura di), *Studi in onore di Alessandro Garilli*, Giappichelli, Torino, 2023, 1100.

<sup>36</sup> Il 4 dicembre 2024 il Senato ha approvato il c.d. Decreto Flussi, dopo il primo via libera della Camera arrivato a fine novembre 2024.

<sup>37</sup> In questo decreto, è confluita la lista dei diciannove Paesi considerati "sicuri" dall'Italia, inserita a fine ottobre dal Governo in un decreto-legge che aveva l'obiettivo di mantenere operativi i centri per i migranti costruiti in Albania. Il testo approvato ( con emendamento Musk, perché introdotto dopo le polemiche seguite ad un attacco antitiche del magnate americano) affida le decisioni sui trattamenti dei richiedenti asilo alle Corti d'Appello, e non più alle sezioni dei tribunali specializzate in immigrazioni. Si prevede, inoltre, che rimangano segreti i dettagli degli appalti per la fornitura di mezzi e materiali ai Paesi terzi per il controllo delle frontiere, dei flussi migratori e delle attività di soccorso in mare. Ha destato non poche perplessità anche l'introduzione di ulteriori sanzioni e fermi amministrativi per le Ong che fanno salvataggi in mare, in considerazione del fatto che il passaggio delle loro navi in acque italiane potrà essere vietato dal ministero dell'Interno per ragioni di ordine

e i lavoratori stranieri sottoscrivano il contratto di soggiorno entro otto giorni dall'ingresso in Italia del lavoratore.

Al fine di contrastare il fenomeno del caporalato, è poi ammessa la concessione di un permesso di soggiorno "speciale", di durata di sei mesi e con possibilità di rinnovo per un altro anno, per i lavoratori stranieri sfruttati. Questo nuovo istituto estende alle vittime l'applicazione del programma di emersione e di assistenza sociosanitaria, consentendo la conversione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o studio, previa iscrizione a corsi regolari. Tra le misure premiali deve pure apprezzarsi la previsione del patrocinio gratuito per coloro che collaborano all'emersione del reato di caporalato, adoperandosi per favorire l'individuazione dei responsabili. Pare evidente che con queste nuove disposizioni, il Governo miri a bilanciare la necessità di flussi migratori regolamentati con una maggiore tutela delle vittime di sfruttamento e una gestione più efficace delle richieste di protezione internazionale.

### 3. Il ruolo della contrattazione collettiva

In questo quadro risulta particolarmente incisivo il ruolo della contrattazione collettiva nazionale di lavoro<sup>38</sup>, che fissando i minimi salariali per ciascuna area professionale, non consente che possano essere derogati in senso peggiorativo dalla contrattazione provinciale<sup>39</sup>. In particolare, con il rinnovo quadriennale il contratto nazionale, considerato l'andamento dell'inflazione, stabilisce gli incrementi da applicarsi ai minimi di area e a tutti i salari definiti dai contratti provinciali all'interno di ciascuna area professionale<sup>40</sup>.

Ed è proprio per sfuggire a queste precise prescrizioni che, di frequente, si ricorre al sistema del caporalato riducendo considerevolmente i compensi e generando condizioni di lavoro al di sotto dei limiti della sopravvivenza<sup>41</sup>.

---

pubblico. Le misure introdotte, in una nota congiunta sottoscritta da diverse Ong (*Mediterranea Saving Humans*, *Medici Senza Frontiere*, *Open Arms*, *Sea Watch* e altre) sono state definite "punitive" e chiaramente finalizzate a perseguire "un piano di definitivo abbandono del Mediterraneo e di criminalizzazione del soccorso in mare".

<sup>38</sup> G. URBISAGLIA, *Efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1, 2022, 223 ss.

<sup>39</sup> Invero, i salari, in diverse aree geografiche, sono fermi da anni e seguono la tendenza anomala del *dumping* tra cpl non solo di regioni diverse ma, addirittura, di province diverse della stessa regione. Tale pratica finisce per comportare la riduzione del costo del lavoro e di conseguenza dei salari, perché si applica un contratto nazionale che è costruito su un delta protettivo in negativo rispetto ai contratti "collettivi di qualità". Queste prassi nel settore agricolo sono potenzialmente idonee a determinare una vera degenerazione patologica delle normali regole delle relazioni industriali. Si v. G. OLINI, *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2016, 421; S. CAIROLI-G. GALLI, *Forme attuali e possibili nuovi scenari di dumping salariale nella contrattazione collettiva* in *Riv. Giur. Lav.*, n. 4, 2021, 250.

<sup>40</sup> Nelle province in cui per effetto dei vigenti accordi, a seguito dell'aumento dei minimi salariali di area, i livelli salariali dovessero risultare inferiori a tale minimo, i contratti provinciali provvedono a definire un programma che, nell'arco di vigenza del Contratto provinciale stesso, porti all'inserimento dei salari entro il minimo di area. Tale previsione non si applica nelle province che nell'ultima tornata contrattuale non hanno rinnovato il contratto provinciale.

<sup>41</sup> Per quanto riguarda la situazione contrattuale dei braccianti, sono sempre i caporali che solitamente si occupano di raccogliere dati e documenti per l'apertura delle posizioni all'Inps. Infatti, sebbene il lavoro informale sia ampiamente diffuso, più spesso ci si trova di fronte a situazioni di lavoro grigio, ossia parzialmente formalizzato: i braccianti vengono ingaggiati, ma i contributi versati corrispondono ad un numero di giornate molto inferiore rispetto a quelle effettivamente lavorate. Sia che si tratti di agricoltura stagionale sia protetta, i

La diffusa illegalità che ne deriva ha impegnato da tempo il legislatore e le Parti sociali nel predisporre strumenti di incentivo all'emersione del lavoro totalmente o parzialmente irregolare<sup>42</sup>.

La legge e la contrattazione per contrastare l'irregolarità del lavoro sotto il profilo dell'impiego di manodopera completamente «in nero», oppure con formale contratto di assunzione, ma in sostanziale dispregio della regolamentazione del rapporto di lavoro, hanno approntato degli incentivi all'applicazione dei minimi salariali stabiliti dai contratti collettivi.

Si pensi al disposto del novellato art. 603-*bis* c.p., nella parte in cui prevede quale indice di sfruttamento lavorativo (presupposto del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro insieme a sfruttare illegittimamente lo stato di bisogno dei lavoratori) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato. Dal confronto tra i minimi previsti dalla contrattazione del settore e i salari di fatto percepiti in alcune realtà territoriali emerge spesso il notevole scostamento tra le condizioni economiche del lavoro prestato dai migranti (e non solo) e quelle cui avrebbero astrattamente diritto sulla base delle regole applicabili<sup>43</sup>.

Ogni sforzo di adeguamento del costo del lavoro regolare a quello del lavoro irregolare è, tuttavia, per principio sbagliato, giacché il secondo non può essere un parametro di genuina proporzionalità e sufficienza della retribuzione<sup>44</sup> e rappresenta il frutto di una pratica illegale che deve essere repressa e seriamente sanzionata<sup>45</sup>.

La concentrazione di illegalità in determinati territori dovrebbe piuttosto essere contrastata valorizzando le specificità locali nell'ambito della contrattazione provinciale.

La dottrina, peraltro, individua ulteriori possibili percorsi di riallineamento verso la legalità. Attraverso un approccio tradizionale, orientato alla regolamentazione del lavoro subordinato, magari in una prospettiva di progressivo riallineamento di alcuni territori agli *standard* del Ccnl, in un arco temporale dato<sup>46</sup>, si potrebbe prevedere una deroga contrattuale provinciale agli attuali minimi salariali indicati dal Ccnl.

salari sono decisamente bassi, e nei casi di “caporalato classico” è l'intermediario che contratta le paghe (a seconda delle condizioni del terreno e del prodotto, e in base ai tentativi di essere concorrenziali o meno rispetto ad altri caporali nella zona), le riceve in contanti dal datore di lavoro e le distribuisce ai braccianti, dopo aver trattenuto la propria percentuale. La forma di pagamento prevalente in questo caso è quella del cottimo perché garantisce che le squadre mantengano un passo di lavoro molto intenso, con poche pause e interruzioni. Inoltre, il caporale assicura un certo controllo sui ritmi di lavoro e una forma di disciplinamento.

<sup>42</sup> V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia “informale” e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2017, 83 ss., e, dello stesso Autore, *Gli interventi legislativi di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2012, I, 291 ss.

<sup>43</sup> F. DI NOIA, *Le policy di prevenzione del lavoro insicuro e di promozione della legalità in agricoltura*, in L. CALAFÀ-S. IAVICOLI-B. PERSECHINO (a cura di), *Lavoro Insicuro*, Il Mulino, Bologna, 2020, 186.

<sup>44</sup> M. MARAZZA, *Il lavoro nel processo di raccolta dei prodotti agricoli*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli Editore, Roma, 2017, 85.

<sup>45</sup> L. CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *Lav. dir.*, 2017, n. 1, 79.

<sup>46</sup> Basti pensare che in diverse aziende e settori si è fatto uso del cosiddetto salario di ingresso.

Tale soluzione, tuttavia, non appare gradita a gran parte delle organizzazioni sindacali che difendono il principio dell'inderogabilità del Ccnl in materia di minimi retributivi.

Una differenziazione nei livelli salariali - come anche per gli altri istituti contrattuali - è presente nella contrattazione nazionale e provinciale per le figure degli operai florovivaisti. Significativa in questa direzione è l'esperienza del *salario di raccolta*, sperimentata dal Ccnl per gli operai agricoli e florovivaisti del 29 giugno 1983. L'art. 59 del suddetto contratto regolava la possibilità di contrattare annualmente a livello provinciale le specifiche retribuzioni da applicare ai lavoratori assunti per le operazioni di raccolta, inferiori a quelle minime stabilite a livello nazionale.

Furono decisi margini di flessibilità salariale al ribasso, da contrarre a livello decentrato, nel tentativo di realizzare la leva economica, rendendo più conveniente per gli imprenditori la regolarizzazione dei rapporti di lavoro in nero e l'osservanza degli obblighi retributivi<sup>47</sup>.

Al fine di migliorare le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli e per evitare i rischi legati al maggior afflusso della manodopera anche straniera, l'art. 9 della legge 199 del 2016 aveva previsto che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Amministrazioni statali, direttamente coinvolte nella vigilanza e nella tutela delle condizioni di lavoro nel settore agricolo<sup>48</sup>, avrebbero dovuto elaborare congiuntamente un piano di interventi contenenti misure per la sistemazione logistica e il supporto di questi lavoratori.

L'obiettivo di adeguare le retribuzioni concretamente percepite a quelle previste dalla contrattazione collettiva è oggi perseguito in alcuni Cpl, nei quali i soggetti firmatari a livello territoriale, ferma restando l'intangibilità dei meccanismi retributivi di area stabiliti nei Ccnl, hanno previsto meccanismi di adeguamento del salario provinciale ai c.d. *salari di piazza*, accompagnati dal correttivo consistente nella garanzia di un minimo di giornate lavorative annuali<sup>49</sup>.

Più ardua appare la scelta di attribuire alla legge il compito di fissare i valori minimi della retribuzione oraria omnicomprensiva dell'operaio agricolo comune, lasciando alla contrattazione collettiva territoriale il compito di intervenire in senso migliorativo in ragione delle specificità del territorio<sup>50</sup>. In tal caso il rischio che il parametro legale attragga verso il basso gli attuali trattamenti economici previsti dagli accordi sindacali è troppo alto. L'operazione sarebbe sostenibile solo in un quadro di forte e costruttiva cooperazione tra legislatore e parti sociali<sup>51</sup>.

Attraverso lo schema del doppio livello di regolamentazione nazionale e territoriale, si è pure prospettata la legittimazione di tipologie contrattuali di lavoro autonomo, alternative a

<sup>47</sup> In tal senso si veda C. DE MARTINO-M. D'ONGHIA-D. SCHIUMA, *Condizioni salariali e previdenziali. Ancora sulle patologie delle relazioni lavorative in agricoltura*, op. cit., 270.

<sup>48</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e Ministero dell'interno.

<sup>49</sup> V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2018, 2, 245 ss.

<sup>50</sup> M. D'ALESSIO, *Le retribuzioni degli operai agricoli in Italia: alcune elaborazioni statistiche*, in *Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia*, Flai-Cgil, Fondazione Metes, 2, 2020, 273 ss.

<sup>51</sup> Non mancano, tuttavia, pareri di segno contrario ed esperienze estere che dimostrano una tendenza opposta a quella descritta.

quella subordinata, cui destinare uno statuto protettivo da scrivere *ex novo* sia per la componente economica che per quella normativa<sup>52</sup>.

Sono tutte soluzioni<sup>53</sup> che riconsiderano la funzione stessa della contrattazione collettiva in agricoltura, ripensando a meccanismi di integrazione funzionale con la legge e alla sua concreta applicazione per contrastare la povertà e garantire la dignità della vita di chi lavora, al di là della questione salariale<sup>54</sup>. Sebbene la contrattazione territoriale riesca a stabilire raramente qualche distinzione per sub-settori, ciò avviene solo per la parte della retribuzione variabile.

Deve invece promuoversi uno “sblocco” della contrattazione decentrata, che sembra ingessata da un coordinamento poco efficace tra articolazioni contrattuali e soggetti stipulanti. Laddove vi è minore contrattazione decentrata, si fanno anche minori investimenti in tecnologia innovativa.

Le recenti ricerche dei centri studi Cgil, Cisl, Uil confermano che il peso del recupero salariale viene sopportato generalmente da meno della metà delle imprese, che competono a livello globale e sostengono la propria competitività con innovazioni produttive adottate da tempo, grazie al supporto di una contrattazione collettiva che ha reso più adattabile l’organizzazione del lavoro.

La restante parte delle imprese italiane si adagia su facili logiche di traino nella catena di valore, si inserisce in percorsi passivi di accesso ad integrazioni salariali lunghe, dolorose e sconnesse dalla formazione e non favorisce la ristrutturazione efficiente.

La digitalizzazione per competere resta schiacciata su un nanismo produttivo, che invoca solo e sempre protezione statale<sup>55</sup>. Una prospettiva, che per l’agricoltura moderna, multifunzionale, equa e solidale, delineata nel più recente panorama comunitario, non è più “sostenibile”.

#### **4. I Piani nazionali di contrasto e le novità introdotte della legge n.101/2024 di conversione del DL Agricoltura**

A livello nazionale, grazie alla concertazione tra diversi attori istituzionali, coinvolti a livello centrale e decentrato, si registrano diversi interventi finalizzati ad incidere sulla

---

<sup>52</sup> Si tratterebbe di una regolamentazione “parallela” a quella attuale dedicata al lavoro subordinato, potenzialmente anche circoscrivibile solo ad alcune aree geografiche del paese selettivamente individuate con risultati in astratto assai interessanti. Potendo in questa prospettiva l’autonomia collettiva esercitarsi senza dover operare nell’ambito dei vincoli posti dalla Costituzione, dalla legislazione ordinaria e dalla contrattazione collettiva esclusivamente, a torto o a ragione, per il lavoro subordinato. Tutto ciò analogamente a quanto avviene da tempo, del resto, in applicazione di accordi sindacali oggi sottoscritti ai sensi dell’art. 2, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 81 del 2015, per gli operatori di *call center*.

<sup>53</sup> Le soluzioni prospettate sono di M. MARAZZA, *Il lavoro nel processo di raccolta dei prodotti agricoli*, op. cit., 86.

<sup>54</sup> T. TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 3, 2019, I, 767.

<sup>55</sup> E qui viene a crearsi il circolo vizioso, quello di una contrattazione neutra, cioè debole che determina una debole innovazione aziendale che, a sua volta, non permette di sviluppare un nuovo modello retributivo. In questo senso vedi M. FAIOLI, *Rischi derivanti da una contrattazione collettiva neutra. Energia, crisi e lavoro in eticaeconomia.it*, 4 marzo 2022.

pervasività dei fenomeni fin qui esaminati<sup>56</sup>.

A partire dal 2020 è stato approvato il primo “Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato”<sup>57</sup>, che si muove su diverse linee di intervento, ricondotte all’interno di un disegno unitario basato su un modello di collaborazione interistituzionale fondato sulla legalità e sulla dignità del lavoro e sul potenziamento degli investimenti nelle filiere agroalimentari.

Il provvedimento fornisce dati relativi ai livelli occupazionali nelle diverse regioni italiane, alla nazionalità dei lavoratori e alle tipologie contrattuali adottate e individua quattro assi strategici su cui intervenire: a) prevenzione; b) vigilanza e contrasto; c) protezione e assistenza; d) reintegrazione socio-lavorativa dei lavoratori sfruttati, declinati in dieci azioni prioritarie da intraprendere.

Quanto alla prevenzione, le azioni sono indirizzate alla creazione di un sistema informativo con un calendario delle colture, dei fabbisogni di manodopera e altri dati, sviluppato ed utilizzato per la pianificazione, la gestione e il monitoraggio del mercato del lavoro agricolo; interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti, che migliorino il funzionamento e l’efficienza del mercato dei prodotti agricoli.

Si prevede il rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, con la semplificazione delle modalità di accesso e quindi l’espansione del numero delle imprese aderenti, nonché l’introduzione di misure per la certificazione dei prodotti, al fine di migliorare la trasparenza e le condizioni di lavoro del mercato del lavoro agricolo.

Viene promossa poi la pianificazione dei flussi di manodopera e il miglioramento dell’efficacia e della gamma di servizi per l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro agricolo, così da prevenire il ricorso al caporalato ed alle altre forme d’intermediazione illecita<sup>58</sup>.

Di pari importanza devono considerarsi le programmazioni e gli interventi finalizzati a soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo in alternativa ad insediamenti spontanei e alloggi degradanti e i piani di miglioramento per le condizioni di trasporto.

In questa direzione viene incentivata una campagna di comunicazione istituzionale e sociale per la prevenzione e la sensibilizzazione sullo sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro dignitoso<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *Arg. dir. lav.*, 2020, II, 1303.

<sup>57</sup> *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, in *lavoro.gov.it*. Sul tema si v. I. CANFORA-V. LECCESE, *Lavoro irregolare e agricoltura. Il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra diritto nazionale e regole di mercato della nuova PAC*, in *Diritto Agroalimentare*, 2021, fasc.1, 39.

<sup>58</sup> C. FALERI, *Non basta la repressione : a proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lav. dir.*, 2021, n. 2, 257. L’A. prendendo in considerazione il tema del caporalato, si sottolinea che un fenomeno così complesso non può essere efficacemente contrastato a livello individuale dal tradizionale sistema di controllo/sanzione, e si incoraggia quindi una riflessione sulla necessità di strumenti normativi che piuttosto intervengano per correggere le distorsioni del mercato del lavoro agricolo e gli squilibri contrattuali, soprattutto quelli che si verificano all’interno della filiera agroalimentare.

<sup>59</sup> R. CHERCHI, *Il “decreto Cutro” tra domanda di forza lavoro e insofferenza per i diritti fondamentali*, in *ADiM Blog*, Editoriale, 2023, 2 ss.

Sul fronte della vigilanza e del contrasto l'azione prioritaria è indirizzata al rafforzamento del ruolo dei servizi ispettivi e d'indagine della polizia giudiziaria.

La principale sfida deve coincidere con l'individuazione delle aree geografiche prioritarie su cui concentrare l'attività ispettiva, il coordinamento tra i vari Enti preposti alle attività di vigilanza, la raccolta e l'analisi di informazioni gestite dalle varie amministrazioni e la disponibilità di risorse appropriate allo svolgimento delle attività. Alla protezione e all'assistenza si interviene attraverso l'attuazione di un sistema di servizi integrati (*referral*) per le vittime di sfruttamento lavorativo. Per la loro reintegrazione si promuove la realizzazione di un sistema per il reinserimento socio-lavorativo.

I centri per l'impiego dovrebbero prendere in carico delle vittime, erogare percorsi di formazione professionale – includendovi l'acquisizione di competenze linguistiche –, fornire assistenza all'inserimento lavorativo<sup>60</sup> e per le altre misure di politica attiva del lavoro.

Nel Piano triennale, tuttavia, è persa evidente l'assenza di misure premiali, come incentivi fiscali, semplificazioni burocratiche ed interventi sul profilo reputazionale, che, spostando il baricentro dal modello di prevenzione verso quello di ottemperanza, sarebbero potenzialmente idonee a generare, anche attraverso le scelte dei consumatori, meccanismi democratici e di controllo del mercato<sup>61</sup>.

Apprezzabile è la funzione strategica affidata alle parti sociali e il contributo che il Piano richiede ai sindacati, che devono analizzare le tipologie dei contratti di lavoro applicati in agricoltura al fine di assicurare trattamenti normativi e retributivi equi e migliorare la trasparenza del mercato del lavoro in questo settore.

Occorre però occuparsi delle politiche di governo del mercato del lavoro attraverso l'istituzione di sportelli dedicati al lavoro agricolo nell'ambito dei centri per l'impiego, affiancati dalla creazione di postazioni mobili gestiti in cooperazione con le parti sociali e con le associazioni del terzo settore in quanto soggetti in grado di operare in prossimità dei lavoratori.

Nell'ambito dei piani di riforma e delle linee di investimento del PNRR il tema del lavoro sommerso è rintracciabile nel segmento della *Missione 5* che, nella più ampia accezione di coesione e inclusione, declina interventi finalizzati a rafforzare le politiche attive del lavoro e della formazione professionale per innalzare il potenziale di occupabilità del capitale umano e superare il divario territoriale dei servizi erogati (M5C1).

A integrazione di tali interventi si pone il *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*<sup>62</sup> il

<sup>60</sup> Il programma di reinserimento prevede anche la rappresentanza e l'assistenza legale per il risarcimento dei danni fisici e psicologici subiti e per i salari non percepiti.

<sup>61</sup> F. SANTINI, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, op. cit., 1100.

<sup>62</sup> Il Piano è entrato in vigore il 21 dicembre 2022 con la pubblicazione sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nella sezione dedicata alla pubblicità legale e ne è dato avviso nella G.U. n. 298 del 22 dicembre 2022. Questo rappresenta il conseguimento, entro i termini di scadenza al 31 dicembre 2022, della *Milestone M5C1-8*: "Entrata in vigore di un piano nazionale e della tabella di marcia attuativa per la lotta al lavoro sommerso in tutti i settori economici" del PNRR. Il 26 aprile 2024 il Ministero del lavoro ha pubblicato sul proprio sito il decreto ministeriale del 28 marzo 2024 n. 50, con cui viene costituito presso l'Ispettorato Nazionale del Lavoro un nuovo gruppo di lavoro denominato task force istituzionale "Lavoro sommerso", che collaborerà nelle attività già previste dal Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025 e realizzate dal Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto al lavoro sommerso.

quale, ricalcando l'approccio strategico delineatosi nel già avviato *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura*, si ripropone di arginare il fenomeno negli altri settori dell'economia italiana.

Il provvedimento ha il fine di contrastare trasversalmente il fenomeno del lavoro sommerso in tutti i settori economici interessati<sup>63</sup>, attraverso un cronoprogramma di attuazione.

La sua trasversalità è comprovata dalla latitudine delle attività di *compliance* e di vigilanza, che si connotano per un ampio raggio applicativo. Si è voluto pertanto razionalizzare l'impianto sanzionatorio al fine di evitare che il ricorso al lavoro sommerso risulti conveniente per i datori di lavoro.

Tale Piano nazionale si raccorda al processo di riforma del sistema delle politiche attive del lavoro, che mira a rafforzare i Centri per l'impiego e i servizi di intermediazione domanda/offerta. Sul piano metodologico deve procedersi con l'adozione di indicatori statistici basati sulle informazioni dirette e indirette, che forniscano sia un monitoraggio sui singoli settori economici o tipologie di imprese maggiormente interessate dalle politiche del Piano (indicatori microeconomici), sia una panoramica complessiva sul lavoro sommerso in Italia (indicatore macroeconomico). Si è scelto un approccio multi-agenzia, che si declina anche nella creazione di reti interistituzionali di cooperazione tra le Autorità interessate e nel caricamento dei dati in possesso delle singole Agenzie all'interno del Portale Nazionale del Sommerso.

La *Relazione di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sulla sicurezza e sullo sfruttamento nei luoghi di lavoro pubblici e privati*, depositata il 21 aprile 2022 dalla Commissione parlamentare competente, ha confermato il connotato di trasversalità del fenomeno del lavoro sommerso, restituendo l'immagine di un mercato del lavoro nel quale persistono sistemi organizzativi che scaricano «sui lavoratori [...] i deficit strutturali e organizzativi dell'ambiente di lavoro» e dove il rapporto tra la ricerca del profitto e la tutela della dignità, della salute e della sicurezza del lavoratore spesso si consuma a detrimento di quest'ultimo e non senza aggravio della spesa pubblica.

Da indagini svolte dalla competente Commissione parlamentare<sup>64</sup> emerge che la faglia tra lavoro regolare e lavoro sommerso è andata via via ampliandosi su un ventaglio di irregolarità formali che, non adempiendo agli obblighi vigenti in materia amministrativa, fiscale, previdenziale e assicurativa, hanno di fatto determinato la nuova fattispecie del "lavoro grigio", ovvero una serie sfuggente di posizioni lavorative, i c.d. lavori non standard, difficilmente incasellabili nel sistema regolatorio tradizionale.

È, dunque, evidente che il tema dello sfruttamento del lavoro si concentra nel settore agricolo, dove maggiormente si registra lavoro irregolare con ricorso a manodopera sottopagata, priva di condizioni di lavoro umane dignitose, di provenienza extracomunitaria.

Sebbene con il *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato* si sia dato avvio a un'azione di sistema stratificata e complessa per gli ambiti di intervento declinati nella sua attuazione, concertata tra diversi attori istituzionali coinvolti a livel-

<sup>63</sup> L'analisi del fenomeno però ha suggerito di attenzionare maggiormente determinati settori particolarmente esposti, come ad esempio il lavoro domestico e l'agricoltura.

<sup>64</sup> Audizioni e sopralluoghi sul campo effettuati dalla Commissione di indagine confermano ancora una volta la presenza significativa della manodopera straniera tra i segmenti occupazionali a basso valore aggiunto, economicamente depressi, a scarso livello di sicurezza per le condizioni di lavoro e precari nel tempo.

lo centrale e territoriale e con la partecipazione dei rappresentanti datoriali, sindacali e del Terzo settore, il legislatore ha ritenuto opportuno predisporre un più ampio piano di intervento.

Il *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*<sup>65</sup> sopraggiunge a distanza di un anno dal primo, mutuando l'approccio interistituzionale di *governance* per il coordinamento degli interventi sul piano della prevenzione, dei controlli e delle sanzioni<sup>66</sup>.

Si persegue l'intento di introdurre misure per trasformare il lavoro sommerso in regolare attraverso meccanismi di dissuasione di pratiche illegali e di incentivazione di quelle regolari<sup>67</sup>.

È necessario comprendere in che rapporto opereranno i due Piani, considerato che uno è mirato per il settore agricolo e l'altro ha una valenza estesa a tutti gli altri settori economici. Il Piano nazionale terrà conto delle sinergie con il *Tavolo Caporalato*<sup>68</sup>, inizialmente costituito per un triennio e i cui lavori sono stati prorogati sino al 3 settembre 2025<sup>69</sup>.

Pur nella specificità di sotto-obiettivi espliciti pare possibile individuare dei punti di intersezione interessanti<sup>70</sup>.

<sup>65</sup> I punti salienti di questo Piano ai muovono lungo delle direttrici: affinare le tecniche di raccolta e di condivisione dei dati sul lavoro sommerso; introdurre misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare anche attraverso meccanismi di dissuasione di pratiche illegali e di incentivazione di quelle regolari rafforzando il legame tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali; rafforzare il coinvolgimento degli attori del dialogo sociale per informare sensibilizzare sul disvalore economico e sociale del lavoro sommerso; attuare un sistema di *governance* che assicuri un'efficace implementazione delle azioni del Piano.

<sup>66</sup> Sul piano delle sanzioni, la legge n. 56 del 29 aprile 2024, di conversione del d.l. n. 19 del 2 marzo 2024 in tema di "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR", ha introdotto importanti modifiche all'art. 18 del d. lgs. n. 276/2003, disciplinando il regime sanzionatorio in materia di somministrazione, appalto e distacco illeciti. È stato reintrodotta il reato di somministrazione illecita di manodopera e la perseguibilità penale per tutti gli appalti irregolari privi dei requisiti previsti per legge dall'art. 1655 c.c. e dall'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>67</sup> Il *timing* della riforma prevede inoltre la piena implementazione delle misure entro il I trimestre 2024; l'incremento delle ispezioni sul lavoro rispetto al periodo 2019-2021 entro il II trimestre 2025; la riduzione dell'incidenza del lavoro sommerso di almeno due punti percentuali in relazione ai settori di riferimento entro il I trimestre 2026.

<sup>68</sup> Il Tavolo Caporalato è stato istituito presso il Ministero del lavoro, con il d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 (art. 25-*quater*) conv. dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136 e successivamente regolato, quanto al suo funzionamento, da un decreto interministeriale del 4 luglio 2019. Da ultimo, il D.M. n. 61 del 12 aprile 2024 ha ridefinito la composizione del Tavolo per l'individuazione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

<sup>69</sup> L'approccio sinergico si impone, al fine di contrastare efficacemente quelle manifestazioni di lavoro irregolare che risultano alimentate anche dalla proliferazione di insediamenti abusivi.

<sup>70</sup> Una correlazione interessante tra i due Piani può ravvisarsi, sempre nella *Missione 5* e nell'ottica di ridurre il divario di cittadinanza nella seconda linea di investimenti relativamente al rafforzamento disservizi sociali a tutela di categorie vulnerabili e territori ad alto rischio di marginalità. L'investimento di 200 milioni di euro nella *Componente 2, Misura 2.2* supporta infatti l'attuazione di Piani urbani integrati per il superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura. L'intento è quello di creare nuovi alloggi o ristrutturare quelli esistenti. La *Misura* si pone in continuità con l'attività del gruppo di lavoro tematico dedicato alla casa coordinato dall'ANCI per l'*Azione 5* del Piano triennale. Proprio all'ANCI, con il supporto del Ministero del Lavoro, è stata affidata la mappatura dei territori a rischio di insediamenti abusivi per la definizione di tale strategia di intervento. L'indagine censuaria sui Comuni italiani è stata completata e come da cronoprogramma è stata approvata la lista delle amministrazioni locali che potranno accedere alle risorse.

Sul macro-obiettivo le due azioni di sistema non appaiono in contraddizione o in sovrapposizione, ma anzi si integrano e rafforzano rispetto all'intento di rendere il mercato del lavoro più inclusivo riducendo gli spazi di irregolarità, di sommerso, di sfruttamento lavorativo, la concorrenza sleale tra le imprese con tutte le conseguenze in termini di *dumping* sociale ed economico<sup>71</sup>.

Comune ai due Piani è la metodologia di costruzione delle misure, riconducibile al modello di *governance* condivisa e partecipata da tutti gli attori istituzionali coinvolti.

L'approccio di visione delle due strategie parte da due versanti opposti, ma non confliggenti: la tutela del lavoratore sfruttato da un lato e quella del sistema-Paese dall'altro, ovvero privilegiare il *focus* dell'azione sulle conseguenze micro o macro del lavoro sommerso e dello sfruttamento lavorativo.

A livello micro si produce concorrenza sleale tra le imprese e condizioni lavorative al ribasso per i lavoratori; a livello macro si generano evasione fiscale, previdenziale e assicurativa con conseguente erosione dello Stato sociale e riduzione del sistema di protezione delle fasce più deboli.

La riforma contenuta nella *Missione 5* del PNRR nella sua declaratoria indirizza il suo intervento sulla macchina pubblica, in particolare sul rafforzamento delle sue dotazioni strumentali, procedurali e di capitale umano direttamente riconducibili alla funzione di controllo, prevenzione e repressione di pratiche illegali e irregolari nel mercato del lavoro, ovvero alla funzione di dissuasione attraverso incentivi finanziari.

Tra i risultati attesi vi è l'incremento del 20% delle ispezioni sul lavoro per contrastare l'incidenza del sommerso e ridurre di almeno 1/3 la distanza tra il dato italiano e la media UE<sup>72</sup>.

Nella direzione dell'efficientamento della macchina pubblica va il *Portale nazionale del contrasto al lavoro sommerso* (PNS), previsto dall'esecutivo tra le prime misure di attuazione del PNRR<sup>73</sup>. Il nuovo portale sostituisce e integra le banche dati esistenti attraverso le quali INL, INPS e INAIL condividono le risultanze degli accertamenti ispettivi.

In esso confluiranno gli esiti delle attività di vigilanza di competenza dei Carabinieri del Nucleo Tutela Lavoro e della Guardia di Finanza. Si mettono a sistema tutti i dati sul lavoro sommerso, la cui condivisione consentirà un maggior coordinamento delle funzioni tra i vari organismi preposti alla vigilanza in materia di lavoro<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> M. CORTI, *L'unione Europea tra promozione della concorrenza e contrasto del dumping sociale. Un difficile equilibrio*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2017, 203.

<sup>72</sup> Le azioni che si prevede di sviluppare nel Piano si inseriscono inoltre in un contesto più generale (e già programmato) di rafforzamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro (di seguito INL), il quale sarà dotato di ulteriori 2.000 ispettori. In data 31 dicembre 2023, era già pari a 4.768 unità (+19% rispetto al 2022). Dette azioni si affiancano a quelle previste nel Piano triennale anticaporalato finalizzate alla costituzione delle *task force* multi-agenzia.

<sup>73</sup> Art. 19 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, *Misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

<sup>74</sup> Rispetto al Sistema informativo sull'andamento del mercato del lavoro in agricoltura previsto nell'ambito del Piano triennale (*Azione 1*), peraltro funzionale al monitoraggio della sua stessa attuazione, non si rilevano ad oggi elementi conoscitivi circa il livello di interazione tra i due portali relativamente agli esiti dell'attività di vigilanza e alla rilevazione dei dati sullo sfruttamento lavorativo, sia in termini di integrazione che di possibile

Occorre partire dagli importanti punti di contatto tra i due Piani che si muovono verso una complementarità strategica e una convergenza di obiettivi.

Da ultimo, la legge n. 101/2024, di conversione del decreto Agricoltura (d.l. n. 63/2024), muovendosi nella stessa direzione, ha introdotto una serie di novità volte al rafforzamento del contrasto alle pratiche sleali nel settore agricolo e agroalimentare. Vengono apportate diverse modifiche al testo del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, provvedimento che ha portato all'attuazione della direttiva UE 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione di prodotti agricoli e alimentari.

In particolare, vengono aggiunte le definizioni di "costo di produzione" e "costo medio di produzione" specificando che, nell'ambito dei principi ed elementi essenziali dei contratti di cessione, i prezzi dei beni forniti devono tenere conto dei suddetti costi<sup>75</sup>.

Le convenzioni e i regolamenti che disciplinano i mercati all'ingrosso dovranno, pertanto, osservare la normativa in materia di pratiche commerciali sleali e i titolari e i gestori dei mercati all'ingrosso saranno obbligati a denunciare, all'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari, le violazioni di cui vengano a conoscenza<sup>76</sup>.

In conseguenza di ciò è stato modificato il regime sanzionatorio<sup>77</sup>, introducendo la rischio di sovrapposizione.

<sup>75</sup> All'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 198/2021, viene aggiunta la lettera *o-bis*), ove viene specificato che con l'espressione "costo medio di produzione" si intende il costo medio di produzione dei prodotti agricoli e alimentari determinato dall'ISMEA sulla base della metodologia dallo stesso elaborata e comunicata al Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. Sempre all'articolo 2, comma 1, viene aggiunta la lettera *o-ter*), dove viene specificato che con l'espressione "costo di produzione" si intende il costo relativo all'utilizzo delle materie prime, dei fattori, sia fissi che variabili, e dei servizi necessari al processo produttivo svolto con le tecniche prevalenti nell'area di riferimento. Ulteriori modifiche riguardano l'articolo 3, comma 1, le cui disposizioni prevedono che «i contratti di cessione devono essere informati a principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca correttezza delle prestazioni, con riferimento ai beni forniti, cui attenersi prima, durante e dopo l'instaurazione della relazione commerciale», viene aggiunta la specifica che i prezzi dei beni forniti tengono conto dei costi di produzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *o-ter*). Pertanto, sarà necessario tenere conto dei costi relativi all'utilizzo delle materie prime, dei fattori fissi e variabili, e dei servizi necessari al processo produttivo con le tecniche prevalenti in quella specifica area geografica; inoltre, all'articolo 3, comma 5, viene ribadito che i prezzi dei beni ceduti devono essere stabiliti nel rispetto dei costi di produzione sostenuti dal cedente.

<sup>76</sup> L'articolo 3 viene ulteriormente modificato tramite l'aggiunta di nuove disposizioni, suddivise in diversi commi: comma *6-bis*: viene specificato che nelle convenzioni e nei regolamenti, disciplinanti il funzionamento e l'organizzazione dei mercati all'ingrosso dei prodotti agroalimentari, è inserito l'obbligo di osservare la normativa in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese della filiera agricola e alimentare; comma *6-ter*: per i titolari e i gestori dei mercati all'ingrosso di prodotti alimentari, venuti a conoscenza di violazioni commesse all'interno dei mercati, viene previsto l'obbligo di inoltrare tempestiva denuncia ai sensi dell'articolo 9 dello stesso decreto legislativo, al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del MASAF; nel comma *6-quater*: ove viene previsto che l'accertata violazione della normativa in materia di pratiche sleali nei rapporti tra imprese della filiera agricola e alimentare, commessa da un fornitore, titolare di uno spazio di vendita all'interno dei mercati all'ingrosso, costituisce ipotesi di grave inadempimento del rapporto negoziale con il titolare o il gestore del mercato.

<sup>77</sup> In merito alle sanzioni, all'articolo 10 viene inserito il comma *12-bis*, le cui disposizioni prevedono che al contraente al quale sia stata contestata una pratica commerciale sleale ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è consentito, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notifica dell'ordinanza di

possibilità per il contraente che abbia commesso una pratica commerciale sleale di beneficiare di una significativa riduzione qualora sia in grado di dimostrare di aver posto in essere misure per elidere le conseguenze dannose dell'illecito<sup>78</sup>.

Si è scelto, inoltre, di rafforzare la lotta al caporalato in materia di controlli e prevenzione, istituendo un sistema informativo integrato fra i vari enti propedeutico alla lotta al lavoro sommerso.

In particolare, l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del *Sistema informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura*, può rappresentare uno strumento di condivisione delle informazioni tra le amministrazioni statali e le regioni, al fine di favorire l'evoluzione qualitativa del lavoro agricolo e incrementare le capacità di analisi, monitoraggio e vigilanza sui fenomeni di sfruttamento dei lavoratori nell'agricoltura (articolo 2-*quater*). Alla sua costituzione concorrono il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Ministero dell'interno, l'INPS, l'INAIL, l'INL, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e l'ISTAT. Lo scambio funzionale di dati tra enti incrementerà le capacità di analisi, monitoraggio e vigilanza sui fenomeni di sfruttamento dei lavoratori nell'agricoltura, rendendo maggiormente performante l'azione di contrasto a tale gravissima piaga sociale<sup>79</sup>.

Parimenti efficace risulta la previsione della *Banca dati sui contratti di appalto in agricoltura*, in cui si dovranno iscrivere le imprese non agricole, singole ed associate, con dipendenti addetti ad attività di raccolta di prodotti agricoli o di pulitura e di imballaggio dei prodotti ortofrutticoli, purché connesse a quella di raccolta, e le imprese che effettuano lavori e servizi di sistemazione e di manutenzione agraria e forestale, con dipendenti addetti a tali attività imprese di cui all'articolo 6, comma 1, lettere d) e e), della l. n. 92/1979, che intendono partecipare ad appalti in cui l'impresa committente sia un'impresa agricola di cui all'articolo 2135 del codice civile (articolo 2-*quinquies*). Alla stipula del contratto di appalto le imprese dovranno rilasciare al committente polizza fideiussoria assicurativa a garanzia dei contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto e delle retribuzioni spettanti ai lavoratori dipendenti dell'impresa stessa impiegati nell'appalto<sup>80</sup>.

In questo quadro, pare evidente che il comparto agricolo, più degli altri settori, dovrà mostrarsi in grado di cogliere le opportunità e i correttivi ben delineati, anche nel più recente

---

ingiunzione, procedere al pagamento della sanzione nella misura ridotta del 50% nel caso in cui dimostri di aver posto in essere tutte le attività idonee a elidere le conseguenze dannose dell'illecito.

<sup>78</sup> Vengono considerate attività idonee a elidere le conseguenze dannose di un illecito: la ripetizione in forma scritta del contratto concluso oralmente (le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 2, prevedono l'obbligo della forma scritta per il contratto di cessione di beni, il quale deve altresì essere stipulato prima della consegna dei prodotti e contenere tutti gli elementi essenziali dell'accordo, come ad esempio il prezzo dei beni); la modifica delle condizioni contrattuali eccessivamente gravose, mediante offerta formale al fornitore della corresponsione di un prezzo superiore ai costi di produzione da quest'ultimo sostenuti e comunque del pagamento dell'intero importo convenuto nel contratto di cessione (sanando così l'illecito di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b) del d.lgs. in esame).

<sup>79</sup> M. BALTOLU, *La lotta al caporalato: aumentano i controlli*, in *ipsoa.it*, 8 luglio 2024.

<sup>80</sup> M. D'ALESSIO, *I numeri chiave delle retribuzioni degli operai agricoli in Italia*, in *Agriregionieuropa*, 55, 2018.

provvedimento normativo, recependo la *ratio* multidimensionale degli interventi programmati a tutela del mercato, sempre più svilito da pratiche di concorrenza sleale<sup>81</sup>, e dei lavoratori sfruttati da condizioni di lavoro inique, che generano marginalità dello Stato/collettività rispetto agli effetti dell'economia sommersa sulla fiscalità generale e sulla tenuta del sistema di *welfare*.

---

<sup>81</sup> A. CORNICE–M. PARENTE, *Un Piano nazionale per contrastare il lavoro sommerso in diversi settori dell'economia. Sovrapposizione o valore aggiunto rispetto alla strategia del Piano Triennale anti-caporalato in agricoltura?*, in *Caritas Italiana. Quaderni sulla ripresa e resilienza del Paese. Politiche migratorie. Il PNRR che non c'è*, giugno 2022, 32.