



Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 352/2018

© Madia D'Onghia - Claudio de Martino 2018
Università di Foggia
madia.donghia@unifg.it – cla.demartino@gmail.com

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020
csdle@lex.unict.it
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso^{α αα}

**Madia D'Onghia - Claudio de Martino
Università di Foggia**

1. Delimitazione del campo d'indagine	3
2. I tratti peculiari del lavoro in agricoltura e il fenomeno del caporalato.....	5
3. Una breve ricostruzione del quadro normativo prima della l. n. 199/2016 in tema di prevenzione e repressione dello sfruttamento del lavoro.....	10
4. La promozione della legalità e del lavoro regolare con il rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità.....	14
5. La promozione di interventi a supporto dei lavoratori agricoli stagionali e di forme speciali di collocamento a livello territoriale.....	22
6. L'incidenza di alcune semplificazioni amministrative sul sistema previdenziale agricolo e sul sistema ispettivo.....	25
7. L'interpretazione autentica della disciplina sul riallineamento retributivo a fini meramente deflattivi di un risalente contenzioso.....	32

^α Di prossima pubblicazione sulla rivista diretta dal Prof. Enrico Gagnoli, *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2018, n. 1.

^{αα} Il presente contributo è frutto della comune riflessione degli autori; tuttavia, ai soli fini della formale attribuzione della responsabilità delle singole parti, occorre precisare che a Madia D'Onghia si deve la redazione dei §§ 1, 2, 6 e 7; a Claudio de Martino i §§ 3, 4 e 5; a entrambi il § 8.

8. A più di un anno dall'entrata in vigore della l. n. 199/2016, ancora troppi proclami e pochi risultati. Quali prospettive?..... 36

Come vivono i braccianti d'oggi è un mistero, solo di rado scalfito dalle inchieste della magistratura, da un articolo di giornale, dai rapporti di Medici senza frontiere o dalle testimonianze di un prete che è entrato in contatto con questa realtà. Ma ciò che accade oggi non viene dal nulla, viene da lontano. Dalle ferite non sanate del Sud contadino. Da una violenza irrisolta che ritorna a esplodere in episodi che sovente finiscono sulle pagine di cronaca nera, pur essendo sedimenti di storia e non fatti sporadici, irrazionali. È un'onda lunga che riaffiora. E poiché, in un modo o nell'altro, dalle campagne veniamo tutti, poiché non c'è famiglia italiana, gruppo, classe, partito che possa dichiararsi estraneo a quella che è stata l'evoluzione del lavoro agricolo, in quella rivoluzione lenta siamo tutti coinvolti. Ci sono fili invisibili che portano alle matasse aggrovigliate del passato. Nessuno può tirarsi fuori, conviene dipanarle».

[Alessandro Leogrande, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Feltrinelli, Milano, 2016, 27-28]

1. Delimitazione del campo d'indagine

La legge 29 ottobre 2016, n. 199, in vigore dal 4 novembre 2016, ha modificato in maniera significativa il reato di «intermediazione illecita e sfruttamento» (c.d. caporalato), punito all'art. 603 *bis* c.p., già introdotto nel 2011, ma in una versione che aveva destato numerose critiche basate su una previsione di inefficienza, poi rivelatasi fondata¹.

¹ In vigore dell'impianto repressivo del previgente art. 603 *bis*, inserito nel codice penale dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148), è stato aperto un numero molto esiguo di procedimenti (sole 34 iscrizioni presso gli uffici GIP e 8 processi pendenti nella fase dibattimentale), così come molto ridotte sono state le condanne inflitte per il reato di cui all'art. 603 *bis*. Lo ha segnalato il Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati: cfr. D. FERRANTI, *La legge n. 199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del legislatore*, in www.penalecontemporaneo.it, 15 novembre 2016, 2. Ciò è determinato anche dalla riluttanza delle vittime (spesso straniere, prive di assistenza sindacale e sotto il ricatto della perdita del posto) a denunciare le condizioni di lavoro degradanti a cui vengono sottoposte, in assenza peraltro di strumenti legali capaci di offrir loro reale e indiscriminata protezione: cfr., *ex pluris*, M. PAGGI, *Tutela dei lavoratori stranieri in condizione di irregolarità. Analisi della direttiva 52 e delle norme italiane di recepimento*, in *Agromafie e caporalato*, terzo rapporto a cura della Flai-Cgil e dell'Osservatorio Placido Rizzotto, Roma 2016, 53 ss.; M. OMIZZOLO, *Il decreto legislativo 109/2012 («legge Rosarno»): criticità della norma contro lo sfruttamento dei lavoratori e delle lavoratrici migranti in agricoltura*, *ivi*, 84 ss. Si veda anche il rapporto *Lavoro sfruttato due anni dopo. Il fallimento della «legge Rosarno» nella protezione dei migranti sfruttati nel settore agricolo in Italia*, a cura di Amnesty International, Roma, 2014. Sulla precedente formulazione dell'art. 603 *bis* cfr. A. DI MARTINO, "Caporalato" e repressione

La *voluntas legis* nel 2016 si rivolge a tutte le attività lavorative (qualunque sia il datore di lavoro, senza distinzione di dimensioni, di natura giuridica o di settore produttivo) con un intervento ad ampio raggio che spazia dal diritto penale al diritto processuale, fino alla responsabilità degli enti². Ma non c'è dubbio che lo sguardo del legislatore, nonostante l'applicazione normativa generale, si sia posato specificamente, anche alla

penale. *Appunti su una correlazione (troppo) scontata*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2015, n. 2, 69 ss. e A. GIULIANI, *I reati in materia di "caporalato", intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Padova University Press, Padova, 2015.

² Oltre al contributo, in *VTDL*, 2018, n. 1, di A. BEVERE, si rinvia per un approfondimento dei profili penali e processuali a P. DI NUNZIO, L. DI NUNZIO, *Un nuovo strumento normativo contro il caporalato*, in *Guida al lavoro*, 2016, n. 45, 12 ss.; M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *Lav. giur.*, 2017, n. 2, 118; D. PIVA, *I limiti dell'intervento penale sul caporalato come sistema (e non condotta) di produzione: brevi note a margine della L. 199/2016*, in *Archivio Penale*, 2017, n. 2, 3 ss.; D. FERRANTI, *La legge n. 199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del legislatore*, in www.penalecontemporaneo.it, 15 novembre 2016; G. DE MARZO, *Le modifiche alla disciplina penalistica in tema di caporalato*, in *Foro it.*, V, 2016, c. 377; G. CALVELLINI, *Caporalato: un passo avanti dopo molti passi indietro. Ma il saldo resta negativo*, in *D&L Flash*, 2016, n. 8, 7; T. PADOVANI, *Un nuovo intervento per superare una riforma zoppa*, in *Guida al Dir.*, 2016, 48 ss.; E. CADAMURO, *Il nuovo volto del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ("Caporalato")*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2016, 823 ss.; M. DI DONNA, *Il nuovo "caporalato" ex art. 603 bis c.p. tra rafforzamento della protezione penale ed esigenze di garanzia del datore di lavoro*, in *Il diritto dei lavori*, 2017, 61 ss.; P. CURZIO, *Sfruttamento del lavoro e repressione penale. Alla ricerca di un delicato equilibrio ermeneutico*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli, Pomezia (Roma), 2017, 127 ss.; F. GORI, *La nuova legge sul grave sfruttamento lavorativo nell'ambito della normativa di contrasto al lavoro sommerso*, in *ADAPT Working Paper*, 2017, n. 2; F. GIANFROTTA, *Intermediazione e sfruttamento del lavoro: luci e ombre di una riforma necessaria. Come cambia la tutela penale dopo l'approvazione della legge n. 199/2016*, in www.questionegiustizia.it, 1 marzo 2017; D. MANCINI, *Il contrasto penale allo sfruttamento lavorativo: dalle origini al nuovo art. 603 bis c.p.* in <http://www.altalex.com>, 2017; F. STOLFA, *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro, Working Paper*, n.1, 2017; A. GABOARDI, *La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia*, in *Legislazione penale*, 1 marzo 2017; A. SCARCELLA, *Il legislatore interviene nuovamente sul fenomeno del "caporalato": ultimo atto?*, in *Diritto penale e processo*, 2017, 855 ss.; G. ROTOLO, *A proposito del 'nuovo' delitto di 'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro'. Note critiche sul controllo penale del c.d. caporalato*, in V. FERRANTE, (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza: una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2018, 149 ss.; C. MOTTA, *Sulla disciplina di contrasto al grave sfruttamento lavorativo e alla intermediazione illecita nel lavoro: profili storici e interventi di riforma*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, n. 1, 57 ss.; D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *Scritti in onore di Carlo Cester*, in corso di pubblicazione; V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera di sfruttamento*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 2018, in corso di pubblicazione e A.G. BUONICONTI, *Brevi riflessioni interpretative sul nuovo delitto di 'caporalato', relazione svolta al convegno 'Uguaglianza e Discriminazioni', tenutosi il 6 ottobre 2017, Università 'La Sapienza', Roma, in collaborazione con la Rivista «Critica del Diritto».*

luce di drammatici fatti di cronaca³, sulle peculiarità del lavoro agricolo, dove, da sempre, in misura massiccia, si registra lavoro irregolare con ricorso a manodopera sottopagata, priva di condizioni di lavoro dignitose, spesso di provenienza extracomunitaria. Non a caso la legge è intitolata «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo».

Ebbene, il presente contributo, partendo proprio da una sintetica analisi delle specificità del lavoro agricolo e del fenomeno del caporalato, intende analizzare i contenuti strettamente giuslavoristici⁴, di tipo promozionale e preventivo, della legge n. 199 del 2016 (dettati dagli artt. 8, 9 e 10), per evidenziarne limiti e potenzialità, per poi suggerire, in sede conclusiva, possibili strumenti di tutela e politiche economiche e sociali alternative che siano in grado più efficacemente di intervenire soprattutto sulle cause strutturali dello sfruttamento e della vulnerabilità dei braccianti agricoli.

2. I tratti peculiari del lavoro in agricoltura e il fenomeno del caporalato.

Nel nostro paese, come è noto, l'agricoltura svolge una parte relativamente piccola in termini di reddito e di occupazione, analogamente agli altri paesi europei, in quanto lo sviluppo economico risulta caratterizzato da rilevanti e continui cambiamenti nei rapporti tra settori produttivi e tra fattori nella produzione, cambiamenti che si muovono tutti nella stessa direzione: il declino dell'agricoltura nei sistemi economici nazionali con i conseguenti riflessi negativi anche in termini di

³ Il riferimento è al decesso di una lavoratrice cinquantenne (Paola Clemente) avvenuto nelle campagne di Andria il 13 luglio 2015 nel corso dell'acinellatura dell'uva dove la lavoratrice era stata condotta, da un'azienda di trasporti tarantina e su "richiesta" di un'agenzia interinale, dopo un viaggio di circa 300 km insieme ad altre 600 braccianti che pare operassero in condizioni di grave sfruttamento. L'episodio (cfr. E. SIMONETTI, *Morire come schiavi. La storia di Paola Clemente nell'inferno del caporalato*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2017), su cui sta tuttora indagando la Procura di Trani, ha avuto amplissima risonanza mediatica e ha dato una particolare accelerazione all'approvazione della l. n. 199/2016. Per una ricostruzione più generale degli avvenimenti che fra le altre cose hanno determinato l'introduzione nell'ordinamento italiano del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, di cui all'art. 603 bis c.p., cfr. A. SCOTTO, *Tra sfruttamento e protesta: i migranti e il caporalato agricolo in Italia meridionale*, in REMHU - *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 2016, 79 ss. Tra i *reportage* dalle campagne, v. anche Y. SAGNET, L. PALMISANO, *Ghetto Italia. I braccianti stranieri tra caporalato e sfruttamento*, Fandango, Roma, 2015; A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Feltrinelli, Milano, 2016 e L. PALMISANO, *Mafia caporale*, Fandango, Roma, 2017.

⁴ Per una disamina dei profili lavoristici della l. n. 199/2016 si veda anche D. GAROFALO, *op. cit.*

occupazione⁵. Secondo la rilevazione delle forze di lavoro, riferita al 2015, complessivamente gli occupati in agricoltura sono 843.000, pari a solo il 3,8% sull'occupazione totale⁶. Del resto il settore agricolo continua a esercitare la funzione di serbatoio di forza lavoro, che viene ceduta agli altri settori o per la scarsa redditività dell'attività agricola o perché la domanda di lavoro dei settori extra-agricoli è maggiormente attrattiva per le fasce di età più giovani e più istruite. A ciò si aggiunga il fisiologico ritiro delle fasce di età più avanzate, senza che si realizzi un ricambio generazionale.

Il mercato del lavoro in agricoltura, pur lungo questo *trend* depressivo, ha subito nel tempo diversi cambiamenti favoriti, da un lato, dai mutamenti del mercato del lavoro in generale, dall'altro, dall'affermarsi di nuove forme di attività agricole multifunzionali, dal rafforzarsi del rapporto tra agricoltura e territorio e dall'evoluzione della filiera agroalimentare⁷.

In questo contesto, l'occupazione agricola si è sempre contraddistinta per la prevalenza di rapporti di lavoro instabili e di breve durata, oltre che per una accentuata stagionalità; spesso le imprese necessitano di variare il fattore lavoro in base al livello di produzione o proprio in base alla stagionalità delle colture, per cui ciclicamente va integrato l'organico aziendale in relazione alle esigenze che di volta in volta si determinano. Tutto questo fa sì che il settore agricolo si caratterizzi per una "naturale" discontinuità delle prestazioni lavorative che, se, da un lato, giustifica la disciplina di favore, ad esempio, in tema di prestazioni previdenziali (come si dirà meglio più innanzi), dall'altro, contribuisce a determinare una situazione di profonda instabilità. Prevalente è, infatti, il ricorso a forme di contratto lavorative temporanee e frequentemente risulta più conveniente ricorrere a subappalti, ad agenzie di reclutamento legali e illegali o a modalità di falso impiego che facilmente possono sfociare nell'irregolarità, con scarsa ribellione da parte dei lavoratori. Come già da altri osservato, la richiesta di manodopera per periodi limitati nel corso dell'anno, spesso di breve durata, espone gli operai agricoli al "ricatto" della perdita di successive occasioni di guadagno in caso di denuncia delle irregolarità nell'assunzione o nella gestione dei rapporti di lavoro, il che produce una

⁵ Si veda anche M. D'ALESSIO, *Evoluzione del collocamento e mercato del lavoro in agricoltura*, in *Mercato del lavoro e agricoltura*, Quaderno monografico, n. 12, Rivista trimestrale della Federazione lavoratori agroindustria della Cgil e della Fondazione Metes, Ediesse, Roma, 2012, 13 ss.

⁶ Cfr. i dati INEA, *Annuario dell'agricoltura italiana 2016*, vol. LXIX, 2017, CRAI, Roma.

⁷ In proposito diffusamente si vedano i contributi di L. IDDA, P. PULINA (a cura di), *Impresa agricola familiare, capitale umano e mercato del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2011.

sorta di effetto domino, facendo aumentare il rischio di tali irregolarità fino alla diffusione del c.d. lavoro nero⁸.

Il quadro si complica ulteriormente se si considera che la costante contrazione del numero degli addetti in agricoltura in Italia si è accompagnata dalla crescita esponenziale della componente migrante, oramai considerata indispensabile per la tenuta e l'esistenza stessa del comparto agricolo in Italia⁹. Nel settore agricolo si stima che i lavoratori stranieri siano circa un terzo del totale della manodopera¹⁰. Il fenomeno non è certo recente. Già dalla fine degli anni '80 si osservava un crescente ricorso alla manodopera straniera in agricoltura, fenomeno che da subito si era mostrato come un indicatore di grandi cambiamenti nel sistema agricolo italiano¹¹ che nel corso degli anni è diventato sempre più dipendente dall'impiego di manodopera a basso costo e d'immigrati stagionali. Si è detto che «per la stessa sopravvivenza di molte attività agricole le disponibilità di una forza di lavoro sottopagata è ormai diventata una necessità strutturale, visto che il modello californiano di coltivazioni intensive basate soprattutto sull'uso di lavoratori immigrati sta diventando largamente prevalente nelle economie sviluppate»¹². I migranti, per le specifiche condizioni di vulnerabilità, oltre che per le barriere culturali, giuridiche, politiche ed economiche che caratterizzano il loro *status*, costituiscono oramai un preciso bacino d'offerta di lavoro sottopagato e dequalificato. Oltre al fatto che la presenza degli immigrati finisce per

⁸ Cfr. V. NUZZO, *Somministrazione di manodopera e fattispecie affini in agricoltura e in edilizia*, in L. CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2018.

⁹ Per A. LEOGRANDE, *Uomini, op. cit.*, 15, l'imponente crescita della manodopera straniera costituirebbe «la più grande rivoluzione antropologica del Mezzogiorno rurale negli ultimi vent'anni».

¹⁰ Dati aggiornati sono riportati nel *Dossier statistico immigrazione 2017* curato dal Centro Studi e Ricerche IDOS. Si veda anche il *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione 2017*, curato dalla Fondazione Leone Moressa, il Mulino, Bologna, 2017, spec. 71 ss.

¹¹ Lo segnalava accuratamente già il primo rapporto INEA sull'immigrazione nell'agricoltura italiana del 2009, che presentava un quadro in cui la presenza di lavoratori agricoli stranieri era fortemente trasversale, interessando sia l'agricoltura intensiva a forte richiesta di manodopera, sia le realtà agricole marginali. Sulla connessione tra immigrazione irregolare e sfruttamento del lavoro in agricoltura v., *ex pluris*, M.G. VIVARELLI, *Il caporalato: problemi e prospettive*, *Foro amm. TAR*, 2008, 2917; V. RONDINELLI, *La manodopera straniera come risorsa per l'agricoltura italiana: una analisi preliminare*, *Istat working papers*, 2011, n. 12, www.istat.it; i diversi contributi in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini Giuridica, Pisa, 2015; C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *Lav. dir.*, 2016, 313 e, da ultimo, N. DE ANGELIS, *Il lavoro irregolare dei braccianti immigrati. Profili critici e azioni di contrasto*, in S. D'ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO, *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, ESI, Napoli, 2017, 405 ss.

¹² C. BONIFAZI, *L'immigrazione straniera in Italia*, il Mulino, Bologna, 1998, 189.

essere la risposta a una carenza di manodopera locale nelle aree maggiormente sviluppate, mentre nelle aree meno sviluppate diventa comunque un elemento di contenimento del costo del lavoro (vista lo scarso potere contrattuale e l'ampia disponibilità) e un implicito sostegno all'azienda.

In tale sistema produttivo, lo sfruttamento dei lavoratori trova il suo terreno più fertile e quindi la sua maggiore diffusione nel contesto di rapporti di intermediazione illecita tra domanda e offerta di lavoro, ai quali tradizionalmente si attribuisce la denominazione di fenomeno del caporalato¹³. Il c.d. "caporale" recluta manodopera, di solito non specializzata, per collocarla presso il datore di lavoro, dietro corresponsione di un compenso, normalmente calcolato decurtando di una cospicua percentuale la retribuzione spettante ai lavoratori interessati. Questo sistema di intermediazione è tanto più presente quanto maggiore è la distanza tra aziende agricole e persone in cerca di lavoro, oppure nei casi in cui la logistica e l'organizzazione del lavoro in squadre sono particolarmente complicate, come nel caso della raccolta del pomodoro da industria. Non è, peraltro, rara la clausola, specie se si tratta di reclutare stranieri, con cui si incarica il caporale di gestire la manodopera reclutata sul piano logistico (vitto, alloggio, trasporto) e sul versante operativo, organizzando, dirigendo e sorvegliando le lavorazioni.

Invero, il nostro sistema produttivo agricolo italiano conosce la piaga del caporalato da molto tempo¹⁴. Già agli inizi del secolo scorso, specie nelle campagne dell'Italia meridionale, rappresentava una caratteristica imponente di un latifondismo arretrato, destinato a resistere a lungo finanche nel secondo dopoguerra: la sua sopravvivenza al processo di meccanizzazione dell'agricoltura si deve soprattutto alla disponibilità di un bracciantato numericamente abbondante, estremamente povero, senza ragionevoli alternative di occupazione e perciò vulnerabile, tanto da essere

¹³ Sul fenomeno del caporalato, la letteratura giuridica e non solo, si è particolarmente arricchita negli anni. Fra i tanti, si rinvia a D. SCHIUMA, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 87 ss.; E. LO MONTE, *Lo sfruttamento dell'immigrato clandestino: tra l'incudine (dello stato) e il martello (del caporalato)*, in *Critica*, 2011, 41 ss.; M.G. VIVARELLI, *Il caporalato: problemi e prospettive*, in *Foro amm.*, 2008, 2917 ss.; L. LIMOCCIA, A. LEO, N. PIACENTE, *Vite bruciate di terra, Donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Gruppo Abele, Torino, 1997. Cfr. anche i contributi nel volume E. RIGO (a cura di), *op. cit.* e, da ultimo, F. DI MARZIO (a cura di), *op. cit.*

¹⁴ Un autorevole storico del diritto del lavoro individua la sua matrice storica nel corso dell'Ottocento: P. PASSANITI, *Il diritto del lavoro come antidoto al caporalato*, in F. DI MARZIO (a cura di), *op. cit.*, 35 ss. Per l'evoluzione storica del caporalato si veda anche D. PERROTTA, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in *Meridiana*, 2014, n. 79, 193 ss.

nei fatti ridotto in condizioni para-schiavistiche¹⁵. Il disinteresse dei grandi proprietari fondiari per uno sfruttamento intensivo ed efficiente della terra, la debolezza economica dei piccoli coltivatori diretti, la stagionalità del lavoro agricolo e infine le rigidità del sistema pubblico di collocamento favorivano così la diffusione di figure di intermediari "informali", che s'imponevano quali veri e propri *domini* dell'intero mercato del lavoro agricolo. Essi gestivano, in un regime di esclusiva di fatto, il reclutamento della manodopera nell'ambito territoriale di riferimento, scegliendola e prelevandola dalle piazze; smistavano, poi, i braccianti selezionati tra i vari agricoltori committenti; ne sorvegliavano, se richiesto, l'attività lavorativa; e infine pretendevano il pagamento del prezzo del servizio, che gravava per intero sui lavoratori ed avveniva spesso forzatamente mediante trattenuta di una quota del salario (quest'ultimo era, infatti, normalmente versato dal datore di lavoro in contante al caporale e non ai singoli braccianti)¹⁶.

Il fenomeno non si è mai arrestato, si è semmai 'evoluto' in forme più sofisticate e invasive¹⁷, fino ad essere gestito sempre più spesso da organizzazioni criminali molto ramificate (anche di tipo mafioso)¹⁸, che sono in grado di offrire agli imprenditori richiedenti numerosi servizi collaterali o aggiuntivi rispetto allo stesso procacciamento e al trasporto della manodopera. Tutto questo ha assunto una sua sistematicità con l'aumento dei flussi migratori: gli stranieri assicurano ai caporali la disponibilità di una vasta schiera di soggetti particolarmente vulnerabili¹⁹, che fanno fatica ad uscire dalla condizione di irregolarità, anche a causa di una disciplina legislativa e regolamentare che sembra costruita ad arte per produrre clandestinità, emarginazione sociale e vulnerabilità²⁰.

¹⁵ Cfr. A. GABOARDI, *op. cit.*, 14 ss.

¹⁶ Cfr. D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. RIGO (a cura di), *op. cit.*, 22.

¹⁷ Sul mutamento dello schema del caporalato nel settore agricolo, v., da ultimo, L. PALMISANO, *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, in F. DI MARZIO (a cura di), *op. cit.*, 17 ss.

¹⁸ Il nesso tra criminalità e caporalato è messo ben in evidenza da, ultimo, da E. SAVAGLIO, *Agromafie e caporalato: un approccio economico*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli, Roma, 2017, 101 ss. Per una interessante trattazione dei casi di maggior connivenza con associazioni mafiose si veda A. LEO, N. PIACENTE, N. ZINGARELLI, *Vite bruciate di terra, donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Gruppo Abele, Torino, 1997.

¹⁹ Sui fattori che rendono, in agricoltura, i lavoratori immigrati vulnerabili allo sfruttamento, v. D. PERROTTA, *Il caporalato*, cit., 24 ss. Sul ruolo delle organizzazioni criminali nella tratta e nello sfruttamento dei lavoratori, v. poi *Volevamo braccia e sono arrivati uomini. Sfruttamento lavorativo dei braccianti agricoli migranti in Italia*, rapporto a cura di Amnesty International, 2012.

²⁰ In tal senso cfr., per tutti, l'attenta analisi di M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche*, cit., *passim*, e ivi per ulteriori riferimenti bibliografici.

Resta fermo naturalmente che il caporalato in agricoltura interessa anche l'assunzione di manodopera autoctona, sia pure, talvolta, con meccanismi un po' diversi che forniscono una parvenza di regolarità, ad esempio ricorrendo a schemi giuridici (appalti, somministrazioni, distacchi, ecc.) che consentono di trasferire la responsabilità diretta dello sfruttamento dall'impresa committente a soggetti esterni incaricati della gestione concreta della manodopera²¹.

Certo è che in considerazione delle specificità del mercato del lavoro agricolo, deve prendersi atto di come il caporalato rappresenti oramai un modo di produzione. Si è detto che «il sistema dello sfruttamento lavorativo [...] è funzionale. In alcuni contesti, dove ha il monopolio, è l'unico modo per restare sul mercato. Il committente del caporale ha dei vantaggi: riduce il costo del lavoro, dispone di braccianti sottomessi e sotto continua minaccia, accorcia i tempi per reperire manodopera»²². Ed ancora: «il successo dei caporali sta nel fatto che hanno la capacità di smistare rapidamente la manodopera agricola in una rete ramificata ed intricata di aziende agricole [...] che tutte le mattine hanno esigenze diverse per numero e qualifiche»²³.

Il caporale, quindi, "serve" per agevolare il funzionamento del sistema produttivo agricolo e talvolta è persino necessario data l'impossibilità di reperire tempestivamente manodopera attraverso i canali istituzionali e l'assenza di una rete di trasporto pubblico sufficientemente capillare ed efficiente. D'altra parte, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento dei lavoratori si rivelano funzionali a un abbattimento dei costi di produzione a sua volta imposto, in misura sempre maggiore, dalla struttura delle filiere di riferimento e consentito dalla particolare vulnerabilità della manodopera disponibile, per lo più immigrata.

Dato questo scenario, si tratta ora di verificare se la legge n. 199/2016, al di là della fattispecie penale, abbia predisposto una idonea strumentazione giuridica in grado di scalfire questo vero e proprio sistema di produzione e se vi siano alcuni primi riscontri positivi.

3. Una breve ricostruzione del quadro normativo prima della l. n. 199/2016 in tema di prevenzione e repressione dello sfruttamento del lavoro.

I numerosi episodi di cronaca che vedono ancor oggi moltiplicarsi gli episodi di grave sfruttamento lavorativo, cui si aggiunge la denuncia

²¹ Cfr. V. NUZZO, *op. cit.*

²² Cfr. A. DE MARTINO, *op. cit.*, che riporta un'intervista fatta ad Alessandro Leogrande, 122.

²³ A. BOTTE, *Caporali per legge. Per un percorso legale nel lavoro agricolo*, in E. RIGO, (a cura di), *op. cit.*, 115 ss.

(specie con riguardo ai migranti) di situazioni alloggiative particolarmente degradanti, dimostrano che gli interventi normativi precedenti alla l. n. 199/2016 si sono rivelati complessivamente inidonei a prevenire e sanzionare i fenomeni di sfruttamento sul lavoro, in special modo in agricoltura²⁴.

In effetti, il perdurare del grave fenomeno del caporalato nel corso degli ultimi anni ha ripetutamente sollecitato il legislatore ad adottare misure di contrasto su diversi piani, senza però riuscire a debellare un fenomeno che – come già osservato – è diventato ormai strutturale in numerose aree del Paese.

Come noto, il divieto di svolgere in qualsiasi modo attività destinate al collocamento dei lavoratori nel mondo del lavoro, in quanto considerata funzione pubblica di cui lo Stato dovesse detenere il monopolio, trova le proprie origini nell'art. 27, l. n. 264/1949, che puniva le violazioni con un'ammenda e con il sequestro del mezzo di trasporto utilizzato al fine dell'attività illecita, ed è stato, poi, ribadito dagli artt. 1 e 2, l. n. 1369/1960.

La portata del divieto in entrambe le normative era generale, in quanto ineriva non solo la vera e propria attività di mediazione, prodromica alla costituzione del rapporto di lavoro, ma anche le attività che si ponevano cronologicamente in un momento successivo, costituite da qualsiasi forma di esternalizzazione della manodopera (indicate nel testo legislativo come "interposizione" o "intermediazione")²⁵.

Siffatto divieto venne formalmente abolito solo a seguito della c.d. riforma Biagi – e ciò anche in seguito al monito della Corte di Giustizia nel caso "*Job Centre*"²⁶ che, l'11 dicembre 1997, ha dichiarato la contrarietà del sistema di monopolio pubblico del collocamento ai principi dell'ordinamento comunitario – allorché il d.lgs. n. 276/2003 riformulò gli strumenti lavoristici di contrasto al fenomeno, che sono stati scomputati

²⁴ Cfr. i lavori preparatori in www.senato.it.

²⁵ Per un'accurata ricostruzione, v. S. TORDINI CAGLI, *Profili penali del collocamento della manodopera. Dalla intermediazione illecita all' "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro"*, in *Indice pen.*, 2017, 727 ss.

²⁶ Corte di Giustizia CE, Sez. VI, sentenza 11 dicembre 1997, causa C-55/96, in *Riv. giur. lav.*, 1998, II, 27 ss., con nota di M. ROCCELLA, *Il caso Job Centre: sentenza sbagliata, risultato (quasi) giusto*. La Corte di Lussemburgo ha dichiarato illegittimo il monopolio statale sul collocamento subordinatamente all'accertamento che "gli uffici di collocamento non siano palesemente in grado di soddisfare, per tutti i tipi di attività, la domanda esistente sul mercato del lavoro". La questione di pregiudizialità comunitaria fu sollevata dalla Corte di appello di Milano in sede di reclamo avverso il decreto del 18 dicembre 1995, con cui il Tribunale di Milano aveva respinto l'omologazione dell'atto costitutivo della *Job Centre* coop. a r.l., società cooperativa in via di costituzione che si proponeva nell'oggetto sociale di svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro subordinato e di fornitura temporanea a terzi di prestazioni di lavoro.

nelle diverse ipotesi – che si elencano a seconda del grado di anti giuridicità della condotta – nella somministrazione irregolare (art. 27), nella somministrazione e utilizzazione abusiva (art. 18, co. 1 e 2) e nella somministrazione fraudolenta (art. 28)²⁷.

Nel passaggio dalla l. n. 1369/1960 al d.lgs. n. 276/2003 si è sicuramente assistito ad un depotenziamento degli strumenti di contrasto al fenomeno del caporalato, posto che, fatta eccezione per l'impiego di minori, la sanzione prevista era solo quella dell'ammenda, e quindi il contravventore poteva comodamente estinguere il reato mediante il ricorso all'oblazione²⁸. Tuttavia, come affermato dalla giurisprudenza di legittimità²⁹, il d.lgs. n. 276/2003 ha, sì, abrogato formalmente il divieto di interposizione, ma le condotte punite dagli artt. 1 e 2 della l. n. 1369/1960 risultavano di fatto trasfuse negli articoli 4 e 18 del d.lgs. n. 276/2003, essendovi continuità normativa tra le disposizioni citate.

Tralasciando in questa sede l'esame delle fattispecie della somministrazione irregolare e di quella abusiva, è utile soffermarsi brevemente sulla somministrazione fraudolenta, la quale ricorreva allorché la somministrazione di lavoro *contra legem* fosse «posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al lavoratore»: in tal caso, erano puniti sia il somministratore che l'utilizzatore e, in applicazione dell'art. 21, co. 4, del medesimo d.lgs. 276/2003, l'illiceità della *causa negotii* rendeva nullo il contratto di somministrazione, e di conseguenza i lavoratori si consideravano a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore.

La suddetta ipotesi di reato non era di sicuro sufficiente a contrastare un fenomeno così complesso e pluri offensivo come quello del caporalato, dal momento che nella fattispecie in esame erano del tutto assenti i profili di lesione dei diritti fondamentali dei lavoratori. Tuttavia, nonostante la sua ontologica debolezza, quello disegnato dal combinato disposto tra gli articoli 21 e 28 d.lgs. n. 276/2003 era uno dei pochi strumenti a disposizione degli organismi di vigilanza, visto che consentiva agli Ispettori del lavoro di azionare la prescrizione obbligatoria di cui all'art. 15, d.lgs. n. 124/2004 e, dunque, di ordinare all'utilizzatore l'immediata assunzione dei

²⁷ Per un'attenta analisi, v. D. SCHIUMA, *op. cit.*, 100.

²⁸ Lo rileva G. COSTA, *Contrasto al caporalato: risoluzione definitiva del problema o mero restyling normativo?*, in *www.rivistalabor.it*, 2017, n. 3.

²⁹ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 20 ottobre 2010 n. 40499, in *Cass. pen.*, 2011, 7-8, 2769, che richiama Sezione 3[^], 24 febbraio 2004, Guerra; di recente, Sezione 3[^], 10 giugno 2009, Rillo ed altro, secondo cui «si è realizzata (...) una sorta di *abrogatio sine abolitione* e, quindi, una continuità normativa in ordine alla rilevanza penale delle condotte di che trattasi». In termini, v. anche Cass. pen., sez. III, 18 aprile 2007, n. 21789, in *Cass. pen.*, 2008, 1, 366.

lavoratori fraudolentemente somministrati, con conseguente ripristino delle tutele retributive, contributive ed assicurative.

Orbene, tali strumenti sono stati sostanzialmente espunti dall'ordinamento, in quanto dapprima il c.d. *Jobs Act* (con l'art. 55, co. 1, lett. d, d.lgs. n. 81/2015) ha abrogato espressamente l'art. 28, d.lgs. n. 276/2003³⁰, limitando le reazioni sanzionatorie alle fattispecie di somministrazione irregolare e somministrazione abusiva, poi il d.lgs. n. 8/2016 ha trasformato in illeciti amministrativi i reati di somministrazione abusiva e di utilizzazione illecita, fatto salvo soltanto il caso dell'impiego di minorenni³¹.

Tale abrogazione è stata criticamente appellata in dottrina come un "cadeau" ai mercanti di braccia³² ed è stato rilevato³³ che, pur restando vigente il divieto di "somministrazione abusiva", quest'ultimo, essendo un reato contravvenzionale, non richiede l'accertamento del dolo specifico e dunque della causa dell'accordo "in frode alla legge". Pertanto, dall'abrogazione della fattispecie della somministrazione fraudolenta deriva l'effetto paradossale di incentivare, di fatto, il ricorso alla somministrazione irregolare, in quanto, essendo un reato sanzionabile con una mera contravvenzione, soggetta peraltro ad oblazione, e da cui non deriva automaticamente per l'ispettore il dovere di accertare il dolo specifico e l'illiceità della causa del contratto, si ritrova ad essere più conveniente rispetto alla somministrazione regolare, che invece comporta l'applicazione della parità di trattamento e della solidarietà nel pagamento delle retribuzioni (che, nel caso delle agenzie autorizzate, non debbono essere inferiori a quelle della impresa utilizzatrice) e dei contributi previdenziali³⁴.

Sugli aspetti più prettamente penalistici non ci si soffermerà, avendo deciso di limitare l'oggetto della presente indagine alle misure non repressive previste dalla l. n. 199/2016. Per mera completezza espositiva in merito all'evoluzione dell'ordinamento, ci si limita, però, a ricordare in questa sede che il d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, a seguito

³⁰ A far data dal 25 giugno 2015.

³¹ Per una ricostruzione, v. P. RAUSEI, *A contrasto del caporalato ripristinate in parte le tutele cancellate da Jobs Act e depenalizzazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 1, 263, nonché A. ASNAGHI e P. RAUSEI, *Il Jobs Act e quel piccolo, pericoloso, "cadeau" ai mercanti di braccia*, in *Bollettino Adapt*, 2 marzo 2015. Sul tema, v. anche M. PALA, *Effetti della abrogazione del reato di "somministrazione fraudolenta" con il Jobs Act*, in <http://www.diritto.it/docs/37467-effetti-della-abrogazione-del-reato-disomministrazione-fraudolenta-con-il-jobs-act>.

³² P. RAUSEI, *op. cit.*, 2015.

³³ R. RIVERSO, *La sottile linea tra legalità e sfruttamento nel lavoro*, Intervento tenuto al corso di formazione "Sfruttamento lavorativo e nuove forme di schiavitù", Roma, Corte di Cassazione (23 marzo 2017), in http://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sottile-linea-tra-legalita-e-sfruttamento-nel-lavoro_28-04-2017.php.

³⁴ Cfr. art. 35, d.lgs. n. 81/2015.

della pressione delle forze sindacali³⁵, ha introdotto nel nostro ordinamento il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603 *bis* c.p.) e che la norma è stata oggetto di numerose critiche in dottrina³⁶, oltre che di scarsa applicazione giurisprudenziale, fundamentalmente in quanto la stessa puniva esclusivamente l'intermediario illecito (il c.d. "caporale") e non già l'effettivo fruitore delle prestazioni (il datore di lavoro), mentre dal punto di vista ermeneutico, ci si domandava se lo sfruttamento lavorativo avrebbe dovuto, o meno, caratterizzarsi da violenza, minaccia o intimidazione, visto che l'interpretazione letterale della norma sembrava escluderlo³⁷.

Nel 2014 (con l'art. 6, d.l. n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 116/2014), invece, l'intervento del legislatore si è concretizzato nel tentativo di responsabilizzare le aziende agricole alla creazione di una filiera produttiva eticamente orientata, attraverso la creazione di una Rete del lavoro agricolo di qualità a cui potevano iscriversi le imprese agricole che non avessero riportato condanne penali e non avessero procedimenti penali in corso per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, e che non fossero state destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative definitive e in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

4. La promozione della legalità e del lavoro regolare con il rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità.

L'istituzione della Rete del lavoro agricolo di qualità si propone di improntare la domanda di prodotti agricoli all'eticità dei metodi produttivi attraverso la pubblicazione, a cura dell'Inps, di un elenco delle imprese

³⁵ La proposta di legge per rendere un reato il caporalato fu avanzata dalla CGIL e, in particolare, sostenuta con la campagna "Stop Caporalato" dalle categorie FILLEA e FLAI.

³⁶ Relazione n. III/11/2011 dell'Ufficio del Massimario della Suprema Corte di Cassazione, in *www.cortedicassazione.it*. V., in senso conforme, R. BRICCHETTI, L. PISTORELLI, "Caporalato": per il nuovo reato pene fino a otto anni, in *Guida al dir.*, 2011, 35, 48 ss. e D. SCHIUMA, *op. cit.*, 103.

³⁷ La Cassazione (cfr. Cass. V sez. pen., n. 14591 del 4.2.2014, in *Mass. giur. lav.*, 2015, 5, con nota di M. BASSOTTI, *Sul reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: primi chiarimenti*) ha ritenuto integrato il requisito della intimidazione nella rinuncia dei lavoratori stranieri, privi di adeguati mezzi di sussistenza, a richiedere il pur irrisorio compenso pattuito con l'agente, per il timore di non essere più chiamati a lavorare ha affermato che il reato di cui all'art. 603 *bis* «è destinato a colmare l'esistenza di una vera e propria lacuna nel sistema repressivo delle distorsioni del mercato del lavoro e, in definitiva, è finalizzato a sanzionare quei comportamenti che non si risolvono nella mera violazione delle regole poste dal d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (v. in particolare, l'art. 18, quanto al versante punitivo), senza peraltro raggiungere le vette dello sfruttamento estremo, di cui alla fattispecie prefigurata dall'art. 600 c.p.».

agricole che aderiscono alla Rete, così da incentivare i datori di lavoro a comportamenti virtuosi e rispondere, al contempo, alle critiche sullo scarso rispetto dei diritti umani degli operai agricoli che lavorano in Italia, provenienti anche da altri Paesi europei³⁸.

L'iscrizione è riservata, per espressa previsione legislativa, alle "imprese agricole" cui all'art. 2135 c.c., con esclusione, quindi, di quelle imprese (commerciali) che, pur curando direttamente la fase della raccolta (avendo acquistato il prodotto "alla pianta"), non rientrano nella nozione civilistica che, invece, implica la cura e lo sviluppo "di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso".

Al 16 dicembre 2016 (ultimi dati disponibili sul sito *web* dedicato³⁹) erano appena 2.170 le aziende agricole iscritte alla Rete: è evidente che si tratta, quindi, ancora di un numero molto ridotto rispetto sia al potenziale dei destinatari, sia alla rilevanza dell'incentivo normativo all'iscrizione.

Sin dalla sua nascita, le obiezioni sollevate⁴⁰ si sono incentrate proprio sul meccanismo incentivante dell'iscrizione alla Rete del lavoro agricolo di qualità, in quanto la norma istitutiva⁴¹ (non modificata sul punto nel 2016) prevede che – fatta eccezione per le richieste di intervento proveniente dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'autorità giudiziaria o da autorità amministrative e gli ordinari controlli in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro – le ispezioni dovranno concentrarsi prioritariamente sulle imprese non iscritte alla Rete.

Come accennato, la l. n. 199/2016 non interviene su questo incentivo normativo, mentre l'accesso alla Rete ha finito per assolvere ad una funzione piuttosto rilevante sia per il richiamo al requisito dell'iscrizione contenuto in normative incentivanti regionali⁴², sia soprattutto poiché

³⁸ Ci si riferisce ai rapporti, che grossa eco hanno avuto anche nei *media*, di organizzazioni quali, ad esempio, l'Ethical Trading Initiative Norway (Ieh) (norvegese) e l'Ethical Trading Initiative (del Regno Unito), a seguito dei quali alcune importanti catene di distribuzione francesi, inglesi e norvegesi hanno imposto penetranti controlli sull'eticità dei prodotti agricoli italiani.

³⁹ https://www.inps.it/docallegatiNP/ArchivioStorico/2017/aziendeconsulentieprofessionisti/Documents/accolte_al_16_dicembre_2016.pdf

⁴⁰ Sia consentito rinviare a C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *op. cit.*, 319-320. Concorde sulla necessità di chiarire meglio la correlazione tra i modelli preventivi di certificazione della legalità ed il ruolo dei servizi ispettivi, R. RIVERSO, *op. cit.* Si vedano anche le osservazioni critiche di F. CIAMPI, *Lavoro agricolo, potenziata la qualità e contrasto al "nero"*, in *Guida al dir.*, 2016, n. 48, 64 ss. Prima dell'approvazione della legge, critiche erano state già avanzate in prospettiva da A. DI MARTINO, *op. cit.*, 123.

⁴¹ Art. 6, co. 6, d.l. n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116.

⁴² È il caso dell'art. 37, legge regionale 15 febbraio 2016, n. 1 della Puglia che, al comma 2, subordina l'accesso a specifici finanziamenti, destinati alle aziende che si dotino di proprie strutture di accoglienza per ospitare gratuitamente i lavoratori dalle stesse impiegati, all'iscrizione alla Rete del lavoro agricolo di qualità.

alcune note imprese della grande distribuzione organizzata hanno deciso – al fine di marcare pubblicamente il proprio impegno “etico” – di avvalersi unicamente di fornitori presenti nell’elenco rilasciato dall’Inps⁴³, il che ha avuto per l’effetto il moltiplicarsi delle richieste di iscrizione.

Non è stato risolto, però, il paradosso già evidenziato dopo l’istituzione della Rete: difatti, un meccanismo incentivante basato sulla sostanziale esenzione dalle verifiche ispettive delle imprese iscritte (con le limitazioni di cui si è già detto), che ha sicuramente il pregio di razionalizzare le risorse disponibili, finisce per tradire le intenzioni originarie e la funzione di certificazione dell’eticità del processo produttivo che l’ordinamento le attribuisce, sicché l’iscrizione alla Rete rischia di risolversi in un mero adempimento burocratico.

Al contrario, infatti, sarebbe stato auspicabile che le imprese iscritte alla Rete, proprio in quanto possono fregiarsi di un marchio etico, che potrebbe integrare un vantaggio competitivo sul mercato, fossero maggiormente soggette a verifiche ispettive⁴⁴, come avviene del resto per tutte le certificazioni etiche riconosciute nel mondo degli affari⁴⁵ e come, peraltro, previsto nella legislazione regionale⁴⁶ che, già nel passato, aveva

⁴³ Il tema viene rilevato criticamente da L. FILIPPI, M. FRANCO, M. PANARIELLO, in <https://left.it/2017/09/30/caporalato-la-rivoluzione-mancata>. Si vedano, a questo proposito, le forti dichiarazioni critiche del presidente di Confagricoltura Mario Guidi che è arrivato a minacciare di non fornire più appoggio alla Rete qualora continui il suo uso “strumentale” da parte della G.D.O., in http://www.confagricoltura.it/ita/press-room_anno-2016/aprile-2/guidi-l-iscrizione-alla-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualita-non-deve-condizionare-la-fornitura-di-prodotti-alla-gdo.php, nonché l’interrogazione parlamentare formulata dal gruppo Conservatori e Riformisti (CoR) al ministro delle Politiche agricole sul “perché un’adesione nata come volontaria e in via di sperimentazione sia divenuta di fatto obbligatoria a causa della richiesta delle catene della grande distribuzione organizzata”, di cui si dà conto in <http://www.italiafruit.net/DettaglioNews/34686/in-evidenza/rete-del-lavoro-agricolo-di-qualita-polemiche-dannose>.

⁴⁴ Così, C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *op. cit.*, 320.

⁴⁵ È il caso della certificazione SA 8000, che identifica uno *standard* internazionale di certificazione redatto dal CEPAA (Council of Economical Priorities Accreditation Agency) e volto a certificare alcuni aspetti della gestione aziendale attinenti alla responsabilità sociale d’impresa, quali il rispetto dei diritti umani, il rispetto dei diritti dei lavoratori, la tutela contro lo sfruttamento dei minori e le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro.

⁴⁶ Il riferimento è all’art. 9, co. 5 e 6, della legge della Regione Campania n. 14 del 18 novembre 2009, nel quale si prevede che la Regione verifica il possesso e il mantenimento dei requisiti necessari per l’ottenimento e la conservazione del certificato AQL (Alta Qualità del Lavoro), tramite richiesta di informazioni diretta alle imprese e mediante riscontri incrociati effettuati in coordinamento con i servizi ispettivi, con le aziende sanitarie locali, con gli enti previdenziali e con gli organi tributari (anche mediante stipula di apposite convenzioni), che, in seguito agli accertamenti è redatto un apposito rapporto in base al quale è successivamente verificata la corrispondenza tra quanto accertato e quanto dichiarato dall’impresa in sede di presentazione della domanda, e che, infine, l’impresa che ottiene gli incentivi è sottoposta a controlli periodici. Su tale normativa regionale, v. V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in V.

ideato il rilascio di una certificazione di qualità del lavoro quale strumento per incentivare il rispetto degli *standard* di tutela.

La scelta del legislatore, dunque, non appare condivisibile in relazione alle stesse finalità della legge e, del resto, si sarebbe anche potuto fare una scelta diversa, dando attuazione all'art. 12 della direttiva comunitaria sulle sanzioni ai datori di lavoro⁴⁷, che prevede la possibilità per lo Stato membro (possibilità di cui, in realtà, in pochi Stati si sono avvalsi) di rendere pubblico un elenco dei datori di lavoro responsabili di sfruttamento⁴⁸. In altri termini, anziché decidere di pubblicare una "*white list*" delle aziende che si presumono "etiche", si sarebbe potuto, forse più semplicemente ed efficacemente, rendere nota una "*black list*" delle imprese che si sono macchiate di reati ed illeciti amministrativi.

Ciò premesso, va rimarcato che, probabilmente consapevole del nuovo ruolo assunto in alcune filiere agro-alimentari dall'iscrizione alla Rete, l'art. 8, l. n. 199/2016 interviene a modificare, in senso restrittivo, i requisiti per l'accesso⁴⁹.

Si prevede, in particolare, che l'iscrizione alla Rete resti preclusa non solo a coloro che hanno riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro, legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, ma anche a coloro che hanno riportato condanne per delitti contro la P.A., l'incolumità pubblica, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, il sentimento per gli animali e per delitti di cui agli articoli 600, 601, 602 e 603 *bis* codice penale.

L'estensione del novero dei reati ostativi all'iscrizione è pienamente condivisibile, non solo perché trattasi di delitti particolarmente odiosi, ma anche perché, in seguito ai processi di depenalizzazione che si sono susseguiti nel corso degli anni (a partire dalla l. n. 689/1981, sino al d.lgs. n. 81/2015 e al d.lgs. n. 8/2016), sono ben pochi, ormai, gli illeciti di in materia di lavoro, non collegati alla materia della salute e della sicurezza sul lavoro, ancora penalmente rilevanti⁵⁰. Tali modifiche, però, – è bene ribadirlo – nulla dicono in ordine alla reale "eticità" e alla qualità del lavoro

FERRANTE, (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza: una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, 2018, 83 ss.; più in generale sulle norme regionali di contrasto al lavoro sommerso, cfr. V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in *Riv. giur. lav.*, 2012, I, 2, 291-312.

⁴⁷ Direttiva 2009/52/Ce.

⁴⁸ Lo rileva F. BUFFA, *Uber e Greta*, Intervento tenuto al corso di formazione "Sfruttamento lavorativo e nuove forme di schiavitù", Roma, Corte di Cassazione (23 marzo 2017), in http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/RELAZIONE_BUFFA.pdf, 6.

⁴⁹ Sulle modifiche in tema di Rete del lavoro agricolo di qualità v. M. R. CASOTTI, A. GHEIDO, *Le nuove disposizioni contro il caporalato*, in *Dir. prat. lav.*, 2016, n. 47-48, 2814-2815.

⁵⁰ Lo rileva, F. GORI, *op. cit.*, 50.

delle imprese iscritte alla Rete, come emerge, ad esempio, dalla notizia, risalita anche alle cronache parlamentari⁵¹, dell'iscrizione alla Rete di un'impresa – che ha formato oggetto di controlli dei Ros dei Carabinieri a seguito del decesso di un migrante sudanese sui campi pugliesi – non direttamente coinvolta nei fatti, ma facente parte della filiera agro-alimentare riconducibile all'azienda agricola responsabile.

Quanto invece agli illeciti amministrativi, la riforma⁵² ha fornito due importanti precisazioni: da un lato, infatti, si prevede che anche le sanzioni amministrative non definitive (e non solo quelle definitive, come nel passato) impediscono l'iscrizione; dall'altro, viene chiarito che la regolarizzazione delle inosservanze sanabili ed il pagamento in misura agevolata delle sanzioni amministrative entro i termini previsti dalla legge consente l'accesso alla Rete.

Sempre in tema di requisiti per l'iscrizione, viene inoltre espressamente richiesto che l'impresa richiedente non sia collegata o controllata, ai sensi dell'art. 2359 c.c., ad altra impresa priva dei requisiti per accedere alla Rete stessa e che la stessa applichi i contratti collettivi, nazionali, territoriali ed aziendali, come definiti dall'art. 51, d.lgs. n. 81/2015.

Sul punto, val la pena di rilevare che il rinvio "acritico" all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 ha l'effetto di traslare tra i requisiti di iscrizione alla Rete i dubbi rilevati sulla formulazione di quella norma, che afferma il filtro della maggiore rappresentatività comparata al fine della selezione dei contratti collettivi. Il rischio, rilevato in dottrina⁵³ a proposito dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015, e che ora si ripropone anche in questa materia, è che la selezione tra i contratti non sia effettiva in assenza di un principio maggioritario, qualora vi sia unico contratto collettivo applicabile – in specie quello aziendale – stipulato senza la firma di una o più sigle sindacali comparativamente più rappresentative o da sigle comparativamente più rappresentative ma complessivamente minoritarie.

Venendo ai soggetti che possono aderire alla Rete, l'art. 8, l. n. 199/2016 abilita, mediante apposite convenzioni, una serie di soggetti istituzionali: sportelli unici per l'immigrazione, istituzioni locali, centri per l'impiego, enti bilaterali, soggetti autorizzati all'esercizio della attività di intermediazione di lavoro di cui all'art. 6, d.lgs. n. 276/2003. Muta, inoltre,

⁵¹ Cfr. l'interrogazione parlamentare di Bernini e Tripiedi al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, rinvenibile in http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0884/leg.17.sed0884.allegato_b.pdf

⁵² Art. 8, c. 1, lett. a), l. n. 199/2016.

⁵³ G. RECCHIA, *Il ruolo dell'autonomia collettiva*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro*, Cacucci, Bari, 2015, 127.

la composizione della Cabina di regia, vale a dire l'organo che sovrintende al funzionamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, della quale entrano a far parte di diritto i rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'Agenzia delle entrate, dell'ANPAL, ma anche un rappresentante dei lavoratori subordinati delle cooperative agricole e un rappresentante delle associazioni delle cooperative agricole firmatarie di contratti collettivi nazionali del settore agricolo.

È stato rilevato criticamente che alla Cabina di regia vengono assegnate funzioni spesso estranee alla Rete del lavoro agricolo di qualità e che le sono assegnati strumenti la cui struttura e la cui funzione restano imprecise⁵⁴. In particolare, la Cabina di regia deve monitorare costantemente, su base trimestrale, l'andamento del mercato del lavoro agricolo, anche avvalendosi delle banche-dati del Ministero del lavoro (Unilav) e dell'Inps (Uniemens) ed il monitoraggio deve concernere il rapporto tra il numero dei lavoratori stranieri che risultano impiegati e il numero dei lavoratori stranieri (necessariamente extra-comunitari) a cui è stato rilasciato il nulla osta per lavoro agricolo dagli sportelli unici per l'immigrazione.

L'indagine, in realtà, come immaginata dal legislatore, non potrà mai fornire alcun risultato utile sul lavoro irregolare dei migranti, perché, ovviamente, sfuggirà dal monitoraggio l'ampia fascia del lavoro sommerso, ma anche perché la comunicazione delle assunzioni agli enti preposti nulla dice in ordine alla regolarità dei rapporti, nel caso del c.d. "lavoro grigio", qualora cioè il lavoratore agricolo sia formalmente assunto, ma nei fatti il datore di lavoro denunci all'istituto previdenziale un numero di giornate notevolmente inferiore a quelle realmente svolte.

Il monitoraggio, peraltro, non potrà che rilevare l'irrisorietà delle quote di lavoratori extra-comunitari riservate al lavoro stagionale in agricoltura nel c.d. decreto flussi⁵⁵, a fronte, invece, dell'ingente numero di migranti, titolari di permessi di soggiorno per protezione internazionale (ma anche richiedenti asilo e titolari di permessi per motivi di giustizia in seguito al

⁵⁴ Cfr. V. PINTO, *Filiere*, 96.

⁵⁵ Il d.p.c.m. 13 febbraio 2017 ("decreto flussi 2017") prevede la possibilità di ingresso in Italia per lavoro subordinato stagionale nei settori agricolo e turistico-alberghiero di appena 17.000 cittadini extracomunitari. Di recente sono state introdotte nuove disposizioni sul lavoro stagionale degli stranieri in agricoltura (oltre che nel settore turistico-alberghiero) che dovrebbero agevolare gli ingressi (d.lgs. n. 203/2016 che ha riformulato alcune norme del TU immigrazione); per un commento si rinvia a V. PAPA, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 2, 363 ss.

diniego dello *status* di rifugiato da parte delle Commissioni territoriali), che risultano, invece, impiegati in agricoltura⁵⁶.

Vengono attribuiti, inoltre, alla Cabina di regia un'altra serie di compiti, tra cui quello di promuovere iniziative in materia di politiche attive del lavoro, di contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, di organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, nonché di assistenza dei lavoratori stranieri immigrati, quello di trasmettere ogni anno una relazione alle Camere sullo svolgimento dei suoi compiti ed in particolare sul risultato dei monitoraggi effettuati in base alla nuova disciplina. Di particolare interesse è, poi, il compito affidatole che consiste nella formulazione di indici di coerenza dei comportamenti delle aziende agricole rapportati alle caratteristiche della produzione nel settore, avvalendosi delle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità e utilizzando le informazioni in possesso delle commissioni provinciali integrazione salari operai agricoli (CISOA) e dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA).

Tale ultima funzione risulta allo stato ancora poco chiara nelle sue concrete finalità ed appare quasi un refuso delle modifiche apportate al testo definitivo in sede di lavori preparatori, atteso che il disegno di legge 2119 d'iniziativa del senatore Stefano, dagli articoli da 1 a 4, subordinava l'accesso a qualunque tipo di finanziamento pubblico al rispetto, da parte del datore di lavoro, di una serie di requisiti, tra cui il rispetto di indici di congruità che avrebbero dovuto essere definiti in sede ministeriale⁵⁷. La norma, infatti, sembra voler rimandare alla configurazione di indici di congruità, sull'esempio di quanto definito nella legislazione regionale pugliese⁵⁸ – in cui il loro rispetto è condizione per l'accesso alle erogazioni

⁵⁶ Rileva che "la grande parte dei braccianti stranieri nelle campagne è formata da profughi e da cittadini europei, cioè bulgari e rumeni" il rapporto "Filiera Sporca", curato da A. MANGANO, in <http://www.filierasporca.org/wp-content/uploads/2015/06/FilieraSporca01.pdf>. Critica opportunamente la disposizione relativa al monitoraggio da parte della Cabina di regia, in quanto utilizza impropriamente il termine "stranieri" e non "extra-comunitari" F. GORI, *op. cit.*, 58. Solo per gli extra-comunitari, infatti, è necessario il rilascio da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione di un nulla osta al lavoro.

⁵⁷ Rivendica, come un proprio successo, l'eliminazione degli indici di congruità dal testo definitivo della legge, la circolare di Confagricoltura ai propri associati n. 15495 del 18 novembre 2016, rinvenibile in www.confagricolturacosenza.it/wp-content/uploads/cir15495-2.docx.

⁵⁸ L.r. Puglia n. 28 del 2006, attuata con D.G.R. n. 2506 del 15 novembre 2011, diventata operativa con ritardo anche per l'opposizione delle associazioni datoriali. Secondo la legge pugliese – il cui bando regionale di finanziamento ha vinto il primo premio nella categoria "employment" agli European Regional Champions Awards – le incentivazioni regionali possono essere riconosciute solo alle imprese che dimostrano come "il rapporto tra la quantità e la qualità dei beni o servizi offerti e la quantità delle ore lavorate sia divenuto congruo [...] e abbiano migliorato di almeno il 25 per cento il rapporto registrato nell'anno precedente". Per

regionali⁵⁹ – senza però chiarire, una volta formulati, a cosa dovranno concretamente servire gli indici costruiti dalla Cabina di regia.

L'ultima modifica apposta dall'art. 8, l. n. 199/2016 alla Rete del lavoro agricolo di qualità riguarda la sua articolazione in sezioni territoriali, con sede presso le Commissioni provinciali integrazione salari operai agricoli (Commissioni CISOA presso l'Inps), di cui all'art. 14, l. n. 457/1972, che hanno la competenza a deliberare il trattamento sostitutivo della retribuzione corrisposto nel settore agricolo dall'Inps.

Alle sezioni territoriali della Rete potranno aderire i soggetti che hanno stipulato le convenzioni con la Rete nazionale e, in analogia con quanto previsto per la Cabina di regia, avranno una serie di compiti, tra cui quello di promuovere a livello locale iniziative in materia di politiche attive del lavoro, contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, assistenza dei lavoratori stranieri immigrati. Le sezioni territoriali potranno, inoltre, promuovere modalità sperimentali di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo, in stretta collaborazione con l'ANPAL, e con la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, al fine di garantire una modulazione a livello territoriale dei servizi all'impiego.

Infine, le sezioni territoriali dovranno promuovere iniziative per la realizzazione di funzionali ed efficienti forme di organizzazione del trasporto dei lavoratori fino al luogo di lavoro, anche mediante la stipula di convenzioni con gli enti locali, i quali possono subordinare alla stipula della convenzione con la Rete l'accesso ad eventuali contributi per il trasporto dei lavoratori agricoli, tenendo conto di quanto eventualmente previsto dai contratti collettivi, in ordine alla quantificazione e ripartizione del costo del trasporto tra imprese e lavoratori⁶⁰.

La declinazione al futuro dei compiti delle sezioni territoriali è d'obbligo, poiché la prima sperimentazione di una sezione territoriale della Rete del lavoro agricolo è stata avviata solo da pochissimi mesi.

La scelta è ricaduta comprensibilmente in uno dei territori più affetti dalla piaga dello sfruttamento dei migranti in agricoltura, vale a dire la Provincia di Foggia, che peraltro è una delle aree – unitamente a quelle di San Ferdinando in Calabria e Castel Volturno in Campania – in cui (con

un commento alla legge regionale e la sua attuazione si rinvia a V. PINTO, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, n. 3, 356 ss.

⁵⁹ Sul punto F. GORI, *op. cit.*, 59, rileva opportunamente, comunque, che l'indice di regolarità contributiva dev'essere "in grado di isolare l'effetto del lavoro fittizio da quello del lavoro sommerso, impedendo che due tipologie di irregolarità si compensino in un aberrante indice di regolarità".

⁶⁰ Su questo tema si tornerà diffusamente *infra* al par 4.2.

particolare riguardo al Comune di Manfredonia⁶¹) l'art. 16, co. 1, d.l. 20 giugno 2017, n. 91 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 123/2017) ha previsto l'istituzione di un commissario straordinario al fine di superare la situazione di particolare degrado caratterizzata da una massiva concentrazione di cittadini stranieri.

L'obiettivo esplicitato dal legislatore è quello di affrontare situazioni di marginalità sociale e di favorire la graduale integrazione dei migranti presenti nei territori interessati, agevolando l'accesso ai servizi sociali e sanitari nonché alle misure di integrazione previste sul territorio, compreso l'inserimento scolastico dei minori. Non è un caso che, per raggiungere tali ambiziosi obiettivi, venga espressamente previsto che il commissario straordinario all'uopo nominato si debba coordinare con la Rete del lavoro agricolo di qualità e le sue sezioni territoriali.

5. La promozione di interventi a supporto dei lavoratori agricoli stagionali e di forme speciali di collocamento a livello territoriale.

Il caporalato, come noto, assolve anche a due rilevanti funzioni pratiche: intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e trasporto del personale nei luoghi di lavoro.

Al fine di svuotare le prerogative dei caporali ed offrire ai datori di lavoro modalità alternative altrettanto efficienti, ma rispettose della legalità e dei diritti, la l. n. 199/2016 (art. 9) offre la possibilità ai vettori autorizzati al trasporto di persone di stipulare convenzioni con la Rete del lavoro agricolo di qualità.

In particolare, la l. n. 199/2016 introduce un nuovo comma 7 *bis* all'art. 6, d.l. n. 91/2014, il quale conferisce agli Enti Locali la possibilità di stabilire che la convenzione con la Rete sia condizione per l'accesso ai contributi istituiti per il trasporto dei lavoratori agricoli, rimettendo – di fatto – agli stessi Enti Locali tale scelta, che però deve tener conto di quanto previsto dai contratti collettivi (in particolare dai contratti provinciali) che, in agricoltura, si occupano sovente della quantificazione dei rimborsi per il trasporto e della ripartizione del relativo costo tra imprese e lavoratori⁶².

La norma chiarisce anche che la violazione delle convenzioni stipulate con la Rete comporta la risoluzione delle medesime e la decadenza dagli

⁶¹ Al Comune di Manfredonia appartiene, infatti, Borgo Mezzanone, dove è ospitato un Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo e, contemporaneamente, un vasto insediamento irregolare.

⁶² Si rileva, ad esempio, che il contratto provinciale di lavoro per gli operai agricoli della Provincia di Bari siglato il 20.5.2013 prevede un rimborso forfetario chilometrico a totale carico del datore di lavoro e considera lavorativo il tempo del trasporto oltre i 100 minuti complessivamente impiegati nel percorso di andata e ritorno dalla residenza al luogo di lavoro.

eventuali contributi che gli Enti Locali dovessero stabilire in favore delle imprese di trasporto⁶³.

L'art. 9, l. n. 199/2016 ordina, poi, al fine di migliorare le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli, la predisposizione di un piano di interventi che preveda misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori, nonché idonee forme di collaborazione con le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità, anche ai fini della realizzazione di modalità sperimentali di collocamento agricolo modulate a livello territoriale.

Tale piano avrebbe dovuto essere predisposto congiuntamente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dal Ministero dell'interno e venire emanato entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della nuova legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni.

Il termine di cui sopra è ampiamente scaduto e l'attuazione del piano di interventi – che secondo l'art. 9 dovrebbe formare oggetto di una relazione che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'interno predispongono congiuntamente e trasmettono annualmente alle Commissioni parlamentari competenti – è ancora al di là da venire, posto che, al momento, non risulta essere stato deliberato alcun piano di tal guisa.

Attenta dottrina ha avuto modo di criticare la norma dal punto di vista semantico, posto che l'espressione "sistemazione logistica" degli operai, lascia «perdurare l'idea che la merce-lavoro debba essere sistemata dove e fin quando serve»⁶⁴: meglio, invece, sarebbe stato utilizzare la locuzione "accoglienza abitativa". Si è, altresì, rilevato che il "laboratorio" delle politiche cui la norma si ispira è la Regione Basilicata⁶⁵, laddove

⁶³ A titolo esemplificativo, a questo riguardo, è possibile menzionare l'art. 37 della legge regionale della Puglia 15 febbraio 2016, n. 1, che, allo specifico fine di contribuire al contrasto ai fenomeni di caporalato e di lavoro nero in agricoltura, dispone un cospicuo finanziamento diretto alla promozione di progetti finalizzati alla predisposizione, da parte dei comuni, delle società dei trasporti locali, delle associazioni di volontariato e di cittadinanza attiva, di servizi di trasporto per i lavoratori agricoli stagionali.

⁶⁴ D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema*, op. cit., 111 ss.

⁶⁵ La Basilicata è stata, infatti, la prima Regione che, con la partecipazione delle parti sociali e degli organismi istituzionali preposti, ha definito, il 25 luglio 2016, un accordo quadro regionale attuativo del Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, nel quale, all'art. 3, "le organizzazioni sindacali e datoriali si impegnano a fornire ai lavoratori il supporto per la gestione delle pratiche connesse all'inserimento nel mercato del lavoro, nonché, d'intesa con i servizi competenti del lavoro, a rafforzare, attraverso intese e patti di responsabilità tra i soggetti coinvolti nella filiera, i flussi di comunicazione relativi all'impiego dei lavoratori agricoli stagionali, anche attraverso il potenziamento dell'utilizzo delle liste di prenotazione e il rafforzamento di precedenti intese

l'attivazione di due centri di accoglienza, lo sgombero del c.d. "ghetto di Boreano" e l'istituzione di "liste di prenotazione"⁶⁶ dei braccianti nei centri per l'impiego, da cui le imprese agricole possono assumere⁶⁷, non avrebbero, in realtà, efficacemente contrastato il perdurante fenomeno del caporalato e dello sfruttamento⁶⁸.

La disposizione contenuta nell'art. 9, nel richiamare, infatti, modalità sperimentali di collocamento agricolo modulate a livello territoriale, sembra evocare l'esperienza delle c.d. liste di prenotazione, vale a dire elenchi speciali, redatti dai Centri per l'impiego, in cui sono iscritti coloro che abbiano lavorato a tempo determinato presso un'impresa agricola e che, entro un termine prefissato, manifestino la propria disponibilità a essere riassunti presso la medesima impresa, per la stessa ovvero per più fasi lavorative, nonché coloro che dichiarino la propria disponibilità ad una prima assunzione in agricoltura.

È stato rilevato che siffatte esperienze non hanno sortito il risultato sperato in termini di emersione del lavoro nero, in quanto il passaggio attraverso tali liste non è vincolante né incentivato⁶⁹. Particolarmente significativa è l'esperienza della Regione Puglia⁷⁰, in cui, peraltro, per un certo periodo era stato effettivamente stanziato un incentivo economico per le aziende che assumessero dalle liste di prenotazione⁷¹, ma nonostante ciò gli esiti raggiunti sono stati estremamente deludenti. È interessante notare che nella stessa Regione, oggi, in almeno un contratto territoriale, viene superata la volontarietà dell'iscrizione alle liste,

concernenti detto strumento" e si prevede altresì "l'apertura di uno sportello dei centri per l'impiego nelle strutture di accoglienza, anche per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro ed agevolare le assunzioni regolari dei lavoratori".

⁶⁶ Con deliberazione della Giunta Regionale n. 690 del 10 giugno 2014.

⁶⁷ Si noti, peraltro, che l'iscrizione nelle liste di prenotazione era requisito per l'accesso dei migranti ai due centri di accoglienza.

⁶⁸ D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema*, op. cit.

⁶⁹ Per la definizione e un'attenta disamina critica, v. V. PINTO, *Filiere*, 99 ss.

⁷⁰ Per una delle esperienze più significative v. la Deliberazione della Giunta Regionale Pugliese 13 settembre 2011, n. 2017.

⁷¹ Il tentativo operato dalla Regione Puglia con il *social label* 'Equapulia - no lavoro nero' (Delibera della Giunta Regionale 24 luglio 2014, n. 1523, in *Boll. Uff. Regione Puglia n. 115 del 26 agosto 2014*) prevedeva l'apposizione del bollino ai prodotti realizzati senza il ricorso allo sfruttamento della manodopera dei migranti e all'intermediazione dei caporali. Tale meccanismo, tuttavia, si è rivelato inefficace, in ragione della mancata adesione da parte degli imprenditori agricoli. Sebbene, infatti, alcune imprese di trasformazione e catene di grande distribuzione avessero firmato il Protocollo d'Intesa della Regione Puglia per la certificazione etica del prodotto, le imprese agricole non hanno mai attinto dalle liste di prenotazione in cui si erano iscritti 800 operai extracomunitari. Per un'analisi, sia consentito rinviare a C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, op. cit., 322-323.

attraverso la previsione di un obbligo contrattuale posto in capo ai lavoratori⁷².

Com'è stato opportunamente rilevato⁷³, dunque, risulta ben più aderente alla realtà del mondo agricolo l'esperienza del Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, sottoscritto da istituzioni nazionali e regionali e dalle parti sociali il 27 maggio 2016⁷⁴ e che ha in qualche modo ispirato il legislatore.

Il Protocollo, la cui validità è fissata sino al 31 dicembre 2017, si prefigge di consolidare una "rete" tra tutti i soggetti interessati, per mettere in atto iniziative volte alla realizzazione di progetti concreti contro il caporalato e per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori, tra cui l'istituzione «del servizio di trasporto gratuito per le lavoratrici e i lavoratori agricoli che copra l'itinerario casa/lavoro» e «di presidi medico-sanitari mobili per assicurare interventi di prevenzione e di primo soccorso», nonché la «organizzazione di servizi di distribuzione gratuita di acqua potabile e/o viveri di prima necessità».

Il già citato art. 9 sembra in certa misura ricalcare i contenuti del Protocollo, tant'è che, anche in tale Protocollo, le parti si sono impegnate a sperimentare idonee «forme di intervento pubblico/privato nel collocamento della manodopera, anche per mezzo di agenzie autorizzate o tramite la bilateralità in collaborazione con i centri per l'impiego, con la possibilità di fornire anche l'attività di trasporto dei lavoratori nel tragitto casa/lavoro», ma analogamente deludenti sono stati i risultati, visto che, oltre all'avvio di tavoli istituzionali in alcune prefetture e la firma di un nuovo protocollo territoriale (come accaduto a Foggia, in Basilicata e a Reggio Calabria), le buone intenzioni riportate nel Protocollo sono sinora rimaste lettera morta⁷⁵.

6. L'incidenza di alcune semplificazioni amministrative sul sistema previdenziale agricolo e sul sistema ispettivo.

La legge del 2016 presenta un'altra novità giuslavoristica – passata abbastanza in sordina ma che invece potrebbe contribuire in misura significativa alla promozione della legalità – disposta dall'art. 8, co. 8, in riferimento a un profilo apparentemente di carattere solo procedurale.

⁷² Accordo integrativo del C.P.L. Foggia del 19 maggio 2017.

⁷³ V. PINTO, *Filiere*, 100.

⁷⁴ Sul Protocollo, v. M. R. CASOTTI, A. GHEIDO, *op. cit.*, 2815-2816.

⁷⁵ La denuncia proveniente da alcune delle organizzazioni stipulanti è consultabile in <https://www.osservatoriodiritti.it/2017/05/29/lotta-al-caporalato-ferma-al-palo-legge>.

Si prevede, da gennaio 2018 (da, ultimo, prorogato al 1° gennaio 2019⁷⁶), l'entrata in vigore, anche per l'agricoltura, del modello Uniemens, già adottato in generale per gli altri settori produttivi⁷⁷, con obbligo di comunicare mensilmente all'Inps le giornate lavorate dai lavoratori dipendenti⁷⁸. Questo sistema rappresenta una semplificazione degli oneri amministrativi ma soprattutto una procedura più efficiente di accertamento contributivo e di erogazione delle prestazioni previdenziali. La *ratio* ad esso sottesa è, dunque, quella di agevolare controlli più precisi e tempestivi⁷⁹: la comunicazione mensile delle giornate lavorate può rappresentare uno strumento efficace per accertare eventuali irregolarità ed elusioni, oltre che per contrastare caporalato e lavoro nero. Con essa si potranno fornire all'Inps informazioni sui rapporti di lavoro in essere più aggiornate e tempestive di quelle comunicate attraverso il precedente sistema "Dmag", con cui le giornate lavorate in agricoltura venivano comunicate all'Inps nel mese successivo al trimestre di riferimento (ad es. le giornate lavorate a gennaio 2017 vanno comunicate entro l'aprile successivo).

Restano comunque delle specificità, in quanto il sistema mensile deve essere adattato al settore agricolo, attraverso il mantenimento della tariffazione dei contributi da pagare da parte dell'Inps (a differenza che negli altri settori, in cui i datori di lavoro auto-liquidano il *quantum* da corrispondere) e delle attuali scadenze di pagamento trimestrali differite di 6 mesi (negli altri settori invece si paga nel mese successivo a quello di riferimento).

In altri termini, la novella comporta un adattamento del sistema Uniemens al settore agricolo, tale da non modificare la procedura degli elenchi annuali e di variazione trimestrale dei lavoratori agricoli (che notificati al lavoratore, consentono allo stesso di fruire dei trattamenti previdenziali) e i termini di pagamento dei contributi agricoli (che rimane

⁷⁶ La proroga è stata disposta dalla legge di bilancio per il 2018 (ex art. 1, co. 1154, l. 27 dicembre 2017, n. 205).

⁷⁷ Sulle modalità di funzionamento si rinvia a F. GORI, *op. cit.*, 62 ss.

⁷⁸ Vale la pena sottolineare che la legge prevede il passaggio al sistema Uniemens nelle more dell'attuazione del libro unico del lavoro in modalità telematica quale documento unico per gli adempimenti in materia previdenziale e contributiva. Si ricorda che l'articolo 15, d.lgs. n. 151/2015, ha disposto, dal 1° gennaio 2017, la tenuta e la conservazione del Libro unico del lavoro in modalità telematica presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, demandando contestualmente ad un apposito decreto ministeriale (da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento) l'individuazione delle modalità tecniche ed organizzative per l'interoperabilità, la tenuta, l'aggiornamento e la conservazione dei dati contenuti nel citato Libro unico. Tale decreto però non è ancora stato emanato. Il termine di entrata in vigore della predetta norma è stato rimandato prima (dal Decreto Milleproroghe d.l. n. 244/2016, conv. in l. n. 19/2017) al 1° gennaio 2018 e, da ultimo, al 1° gennaio 2019 (ex art. 1, co. 1154, l. n. 205/2017).

⁷⁹ In tal senso v. anche M. MISCIONE, *op. cit.*, 117.

su base trimestrale). Ferma restando l'invarianza della periodicità dei pagamenti, il Ministro delle politiche agricole ha però fatto presente che per il monitoraggio dell'andamento del mercato del lavoro agricolo occorre una scansione temporale più ravvicinata, come avviene anche per gli altri settori produttivi, proprio per reprimere condotte di abusivismo, senza alcuna compromissione delle specificità dell'agricoltura. Il che lascia trasparire una qualche preoccupazione nel tenere assieme il pagamento trimestrale e la variazione trimestrale degli elenchi delle giornate lavorate con la nuova dichiarazione contributiva mensile, in termini soprattutto di appesantimento burocratico, rispetto all'obiettivo antielusivo⁸⁰.

Indubbiamente il nuovo sistema dovrebbe almeno "complicare" la messa in atto di quei deprecabili comportamenti che sfociano in ripetute truffe ai danni dell'Inps (di cui troppo spesso si ha notizia dalle pagine dei quotidiani), peraltro in qualche modo "agevolati" dalla specialità delle regole previdenziali per i lavoratori agricoli⁸¹. Basti pensare alla disciplina dell'indennità di disoccupazione agricola, che continua a presentare regole completamente diverse da quelle dei trattamenti ordinari (ora denominati Naspì).

Invero le ragioni di un regime speciale per il lavoro agricolo rinvengono, oltre che dalle già descritte peculiarità del settore (forte stagionalità e imprevedibilità dei c.d. fermi lavoro per cause atmosferiche o calamità naturali), anche dall'aver voluto attribuire all'indennità di disoccupazione, sin dalla sua prima regolamentazione, una funzione di governo di un mercato del lavoro nel quale ormai da decenni esistono forti spinte centrifughe. Essa, infatti, è stata sempre considerata quasi come

⁸⁰ Cfr. il resoconto dei lavori parlamentari nel fascicolo *Iter* DDL S. 2217 «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura», all'indirizzo: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/46433.pdf>.

⁸¹ Procedendo in estrema sintesi, il meccanismo può essere così riassunto. Qualsiasi prestazione previdenziale in ambito agricolo presuppone l'iscrizione del lavoratore in appositi elenchi nominativi che vengono pubblicati annualmente dall'Inps e che si distinguono per Comuni di residenza dei lavoratori elencati ed indicano per ognuno di loro le giornate di lavoro riconosciute ai fini previdenziali. La redazione di tali elenchi è demandata agli Uffici provinciali dell'Inps che però a loro volta almeno, nella prima fase di redazione, provvedono a tale iscrizione sulla base di una mera denuncia della prestazione di lavoro proveniente dal datore di lavoro, senza alcuna verifica preventiva dell'effettività della prestazione lavorativa. È sufficiente registrare l'apertura di una azienda agricola per potere poi ogni anno mandare un'autocertificazione nella quale si indicano i lavoratori assunti e le relative giornate di lavoro utilizzate per la coltivazione dei campi in uso presso la propria azienda. A seconda delle giornate effettivamente rese è possibile richiedere le prestazioni previdenziali (indennità di disoccupazione, assegni familiari, indennità di malattia, etc.). Di regola, solo dopo la pubblicazione dei predetti elenchi, l'Inps avvia la procedura di verifica e di controllo dei dati mediante gli accertamenti ispettivi. Se poi rinviene irregolarità di vario tipo, allora provvede alla relativa cancellazione o al riconoscimento solo parziale di alcune giornate di lavoro.

una forma di incentivo ai lavoratori per farli rimanere nel settore primario⁸². Sicché a emergere è stata una finalità ulteriore rispetto al mero interesse alla protezione dei singoli lavoratori, individuabile nell'interesse generale a non disperdere le professionalità e le maestranze indispensabili per lo sviluppo del settore agricolo. Tuttavia l'ampio e articolato quadro normativo che regola la disoccupazione agricola⁸³ presenta alcune distorsioni che finiscono per facilitare comportamenti fraudolenti. Si pensi alla relativa facilità del meccanismo con cui è prevista l'erogazione delle prestazioni indennitarie da parte dell'Inps (in presenza di precisi requisiti assicurativi⁸⁴): l'indennità è corrisposta (in un'unica soluzione) l'anno seguente a quello in cui si è verificato lo stato di disoccupazione, indipendentemente dalla condizione di occupazione o disoccupazione del lavoratore nel momento in cui il sussidio viene chiesto e liquidato (mentre, di regola, tutti gli altri tipi di indennità hanno a che fare con uno stato di disoccupazione futuro e successivo alla presentazione della domanda). La sua erogazione non è subordinata ad alcun onere: il lavoratore non è, cioè, condizionato, a differenza delle altre prestazioni ordinarie, alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, comunque denominato. In altri termini, mentre negli altri settori di produzione, il trattamento di disoccupazione serve a garantire al lavoratore, divenuto disoccupato, la percezione di un reddito per un periodo che si ritiene impiegato nella ricerca di una nuova occupazione e che inizia a decorrere quasi subito dopo il prodursi dell'evento disoccupazione, in agricoltura la prestazione svolge la semplice funzione di integrazione del reddito del lavoratore, senza alcun collegamento con la ricerca di una nuova occupazione. Finisce, così, per configurarsi come una sorta di indennizzo (corrisposto a consuntivo, nell'anno successivo) riconosciuto al lavoratore per il suo trovarsi in un mercato del lavoro fisiologicamente fatto di occasioni lavorative stagionali o comunque precarie.

⁸² F. LISO, *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, in *Lav. dir.*, 1991, 393.

⁸³ Cfr. art. 7, co. 1, l. n. 160/1988, art. 25, l. n. 457/1972, art. 7, l. n. 37/1977 e art. 1, l. n. 247/2007. Per una più ampia disamina, sia consentito rinviare a M. D'ONGHIA, *Tutele in caso di perdita dell'occupazione*, in AA.Vv., *Previdenza e assistenza, Lavoro* diretto da P. CURZIO, L. DI PAOLA, R. ROMEI, Giuffrè, Milano, 2017, 161 ss.

⁸⁴ È sufficiente dimostrare di essere in possesso di una anzianità assicurativa di 2 anni (compreso quello per cui è richiesta l'indennità) come operaio agricolo a tempo determinato e di aver conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente di un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri. Inoltre, per gli operai a tempo determinato deve essere stato accreditato almeno un contributo settimanale al 1° gennaio antecedente a quello per cui viene richiesta la prestazione o in qualsiasi altro anno precedente. La sussistenza del requisito assicurativo può essere dimostrata con l'iscrizione negli elenchi nominativi o con il certificato provvisorio di iscrizione di cui all'art. 4, d.lgs. n. 212/1946.

Tale meccanismo comporta non pochi problemi sul piano della rispondenza della prestazione previdenziale a un'effettiva situazione di bisogno del beneficiario della provvidenza economica, potendo benissimo il disoccupato non aver più bisogno di un sostegno economico nel momento in cui comincia a percepire la prestazione, perché ad esempio impiegato in una nuova attività lavorativa. Non solo. Proprio la relativa facilità del meccanismo con cui è prevista l'erogazione da parte dell'Inps fa sì che il sussidio finisca per assumere quel carattere (già prima anticipato) totalmente assistenzialistico – nella sua accezione più negativa, cioè quella del tutto avulsa da un sistema economico produttivo o da un comportamento positivo e attivo dell'assistito – e rischi di trasformarsi (specie in determinate aree del Paese, e in carenza di una capacità di controllo da parte delle strutture pubbliche) in un vero e proprio finanziamento – ai danni dell'Inps⁸⁵ – di pratiche di lavoro in nero o di compravendita di giornate di lavoro, veri e propri patti perversi di connivenza tra datori di lavoro e lavoratori⁸⁶.

È il noto fenomeno dei "falsi braccianti agricoli" che, nonostante una serie di controlli finalizzati non solo a contrastare ma anche a prevenire fenomeni elusivi della contribuzione e/o di vera e propria truffa⁸⁷, continua a essere fortemente radicato nel nostro paese. Accade, cioè, che titolari di aziende compiacenti "vendono le giornate" (ingaggiano il lavoratore per il tempo necessario per il raggiungimento del numero di giornate che dà diritto al contributo) per poi licenziare il lavoratore che, a questo punto, può inoltrare richiesta all'Inps. In ipotesi ancor più gravi si assiste alla proliferazione di aziende fantasma (esistenti solo sulla carta e non fisicamente), spesso gestite dalla criminalità organizzata che controlla il territorio e che – mediante l'assunzione e il successivo licenziamento di

⁸⁵ Cfr. E. MANCINI, *Il lavoro nero in agricoltura*, in www.questionegiustizia.it, 19 luglio 2014, il quale pone in evidenza come il numero altissimo di prestazioni previdenziali collegate al riconoscimento di giornate di lavoro agricolo comporti, in termini di "bilancio" Inps, un *deficit* strutturale tra contributi versati e prestazioni erogate, queste ultime di gran lunga superiori alla contribuzione pagata, oltre a segnalare l'enorme contenzioso previdenziale che ne consegue (parla di un rapporto di 1000 a 1 con le cause di lavoro).

⁸⁶ Così li ha definiti C. LAGALA, *Contrattazione, lavoro e previdenza in agricoltura*, Franco Angeli, Milano, 1987, 172, che da tempo ha messo in evidenza come le regole del sistema previdenziale favoriscano prassi illegali («scambi di favore»).

⁸⁷ Cfr. il *XV rapporto annuale Inps 2016*, in www.inps.it. Si veda anche il *Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali* (presentato il 1° marzo 2017 e consultabile sul sito del Ministero www.lavoro.gov.it) che dà conto dei risultati dell'attività ispettiva posta in essere da apposite *task force* – istituite nei territori a maggior rischio di violazioni (Puglia, Campania, Calabria e Basilicata), particolare in concomitanza con i periodi di raccolta (luglio, agosto e nei mesi autunnali) – con la collaborazione tra soggetti istituzionali diversi (Arma dei Carabinieri, Asl, Corpo forestale dello Stato, Guardia di Finanza).

falsi braccianti agricoli – assicura un cospicuo guadagno sulle indennità percepite dai loro “dipendenti” (circa il 50%), a totale danno delle casse dell’Inps⁸⁸. Peraltro il fittizio datore di lavoro non potrà mai essere costretto al versamento contributivo per strutturale insolvenza.

Accade anche che il titolare effettivo di un’azienda attiva ed operativa, più per ragioni legate prevalentemente ai propri volumi di affari, piuttosto che seguire la strada dell’evasione contributiva, possa decidere di avvalersi di manodopera agricola straniera. Le giornate lavorate dagli stranieri (privi di permesso ma anche regolari) vengono denunciate e attribuite a lavoratori fittizi, i quali poi godranno senza alcun titolo della prestazione pubblica. Il tutto sembra essere, poi, agevolato dalla norma del Testo unico sull’immigrazione che esclude l’assegno per il nucleo familiare e l’assicurazione contro la disoccupazione involontaria per il lavoratore extracomunitario stagionale⁸⁹. Come opportunamente osservato da attenta dottrina⁹⁰, una tale previsione, già di per sé un po’ problematica in termini di rispetto del principio di parità di trattamento, se riferita alle predette caratteristiche dell’assicurazione contro la disoccupazione involontaria in agricoltura, finisce per assumere un ruolo distortivo. L’esclusione del lavoratore extracomunitario regolare dall’indennità di disoccupazione fa sì che lo stesso lavoratore non abbia un forte interesse a pretendere dal datore di lavoro la corretta denuncia dei giorni lavorati, proprio perché comunque non potrà beneficiare della prestazione.

Appare evidente, quindi, la necessità perlomeno di una riflessione su un possibile ripensamento delle regole, anche con riferimento ai caratteri strutturali essenziali dell’indennità di disoccupazione agricola, rendendo, ad esempio, più complesso il sistema iniziale di riconoscimento delle giornate lavorative, per colpire il problema a monte e prevenire lo sviluppo della catena di abusi.

In tutto questo, al di là della strumentazione giuridica, prioritaria rimane l’attività di vigilanza e, dunque, il ruolo dei servizi ispettivi, pur nella consapevolezza che la lotta allo sfruttamento del lavoro e al caporalato ha una sua propria complessità e, dunque, qui, i controlli si presentano particolarmente gravosi⁹¹. L’efficacia del diritto del lavoro dipende sempre,

⁸⁸ Se si considera che l’indennità di disoccupazione oscilla tra un minimo di 3.000 a un massimo di 7.000 euro annui per ciascun beneficiario, ben si comprende il volume d’affari messo in piedi dalla criminalità organizzata.

⁸⁹ Cfr. art. 25, d.lgs. n. 286/1998; in questo caso, i relativi contributi sono versati dal datore di lavoro all’Inps e devono essere destinati a interventi a favore degli immigrati.

⁹⁰ Vedi M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci, Bari, 2017, 160.

⁹¹ In tal senso v. anche M. FAIOLI, *Caporalato e ispezioni*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, Torino, 2017, 91 ss.

in modo preponderante, dal corretto funzionamento del sistema ispettivo del lavoro che, tuttavia, nel nostro paese continua a presentare diverse criticità (cronica scarsità di risorse, lungaggini nei tempi ispettivi, mancanza di una attenta programmazione delle ispezioni, etc.). La situazione italiana è unica nel panorama europeo, con la persistente insufficienza e inefficienza dei controlli di cui tutti pagano le conseguenze: imprese, lavoratori, ma anche lo stesso apparato pubblico di controllo⁹². E questo anche dopo la recente ridefinizione dell'intero sistema ispettivo che ha visto la nascita dell'Ispettorato nazionale del lavoro, nella direzione di un maggiore raccordo tra i vari soggetti ispettivi per una razionalizzazione funzionale delle istituzioni e degli strumenti⁹³. Allo stato, il tutto sembrerebbe essersi risolto in una mera "semplificazione dell'attività ispettiva", la quale, non essendo stata accompagnata da un concreto potenziamento in termini di risorse umane e finanziarie, ha prodotto un sostanziale arretramento del presidio di legalità sui luoghi e sui rapporti di lavoro. L'importanza dei controlli e delle ispezioni è peraltro testimoniata dai risultati delle poche visite che vengono effettuate. I dati riportati dall'ultimo Rapporto annuale sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale del Ministero del lavoro sono molto preoccupanti: nel 2017 il tasso di irregolarità è superiore al 50%⁹⁴.

In tale scenario l'adozione del sistema Uniemens di denuncia contributiva mensile dovrebbe quantomeno agevolare l'attività di prevenzione contro fenomeni contributivi elusivi ma certo non fa ben sperare il rinvio della sua concreta operatività al 1° gennaio 2019.

Nelle more l'Inps sta comunque cercando di potenziare l'attività di prevenzione, mettendo in atto nuove strumentazioni da affiancare alla tradizionale azione di controllo su base territoriale, relativa a condotte di irregolarità contributive già realizzate. Il riferimento è al Piano Operativo

⁹² La scarsità e l'inadeguatezza dei controlli, pur a fronte di un significativo aumento negli ultimissimi anni, è denunciata, tra gli altri, da R. IOVINO, *Le agromafie e il caporalato: liberiamoci dall'illegalità, restituiamo dignità al lavoro*, in *Agromafie e caporalato*, op. cit., 22.

⁹³ Il riferimento è al d.lgs. n. 149/2015. Per un commento si rinvia a M. ESPOSITO (a cura di), op. cit. e a F. STOLFA, in AA.VV., *Previdenza e assistenza*, op. cit., 697 ss.

⁹⁴ Secondo il Rapporto relativo al 2017, presentato l'8 febbraio 2018 (consultabile sul sito del Ministero www.ispettorato.gov.it), le ispezioni in agricoltura nell'anno di riferimento sono state 7.265 (nel 2016 erano state 8.042); qui sono stati accertati 5.222 lavoratori irregolari (a fronte di n. 5.512 del 2016), di cui 3.549 sono risultati in "nero" (a fronte di 3.997 del precedente anno) e, tra questi, 203 cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno (217 nell'anno 2016). Sono stati adottati 360 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale (347 nel 2016) dei quali l'87% (312) revocati a seguito di intervenuta regolarizzazione. Particolarmente significativi sono i risultati concernenti l'attività di polizia giudiziaria, finalizzata all'individuazione del "reato di caporalato": si segnala il deferimento di 94 persone all'autorità giudiziaria, delle quali 31 in stato di arresto e con l'individuazione di 387 lavoratori vittime di sfruttamento.

"FROZEN", che dopo la fase sperimentale riguardante tutti i datori di lavoro che già si avvalgono del sistema Uniemens, si estenderà anche alle aziende agricole⁹⁵. L'obiettivo è contrastare *ex ante* la simulazione di rapporti di lavoro finalizzata alla indebita fruizione di prestazioni previdenziali (come i trattamenti di sostegno al reddito durante la disoccupazione) prima che si determinino i relativi effetti economici, intercettando i flussi informativi. La procedura dovrebbe seguire questo *iter*: identificate le denunce contributive che presentano profili di rischio, il sistema "congela" gli effetti assicurativi; l'Inps procede agli accertamenti e se verifica eventuali irregolarità, non rilascia all'impresa il Durc regolare; conseguentemente le prestazioni non saranno erogate.

7. L'interpretazione autentica della disciplina sul riallineamento retributivo a fini meramente deflattivi di un risalente contenzioso.

Un'altra novità della l. n. 199/2016 (art. 10), solo a prima vista di rilievo, attiene alla materia dei contratti di riallineamento retributivo.

Come noto, i contratti di riallineamento (o di gradualità) hanno rappresentato il primo intervento adottato in Italia per fronteggiare il lavoro sommerso. Tali contratti, regolati originariamente dalla l. n. 608/1996, sono stati uno strumento di origine sindacale-contrattuale volto, da un lato, a favorire l'emersione, ossia la regolarizzazione del lavoro sommerso, dall'altro, a consentire l'adeguamento di rapporti di lavoro regolari agli *standard* dei contratti collettivi nazionali, salvaguardando i livelli occupazionali⁹⁶.

Il meccanismo era basato su una sanzione di tipo promozionale volta a incentivare e stimolare, attraverso la concessione di un beneficio, la condotta del datore di lavoro, in modo da orientarla nella direzione indicata dal legislatore, ossia l'osservanza dei contratti collettivi e della disciplina legale del rapporto di lavoro, compresa la normativa previdenziale.

L'elemento cardine della disciplina legislativa dei contratti di riallineamento era rappresentato dal contratto collettivo provinciale al quale spettava in via esclusiva la determinazione del programma di graduale riallineamento. Solo a seguito di apposita adesione in sede

⁹⁵ La circolare Inps n. 93 del 30 maggio 2017 illustra il nuovo sistema e le sue caratteristiche operative.

⁹⁶ Per una ricostruzione della disciplina e delle diverse questioni teoriche e pratiche a essa collegate, si rinvia, per tutti, a M. FAIOLI, *Il lavoro prestato irregolarmente*, Giuffrè, Milano, 2008 e G. GENTILE, *Lavoro sommerso: tecniche di emersione e regime sanzionatorio*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2014, 93 ss.

aziendale, era possibile godere dei benefici contributivi previsti. Attraverso i contratti di riallineamento il datore di lavoro si impegnava ad attuare un programma di graduale riallineamento dei trattamenti retributivi dei propri dipendenti, previsti dai contratti collettivi di lavoro; come contropartita al datore di lavoro erano riconosciuti alcuni benefici, quali la fiscalizzazione degli sgravi contributivi pregressi.

Alla base vi era l'idea di favorire la riemersione delle imprese in nero attraverso uno scambio triangolare in cui aziende, sindacati e attori pubblici si impegnavano in un programma comune di graduale fuoriuscita dalla condizione d'illegalità fiscale e giuslavoristica.

Tuttavia, ai fini della regolarizzazione retributiva e contributiva, il contratto di riallineamento è risultato efficace solo nei confronti di quelle aziende che presentavano situazioni di semi-irregolarità, consistenti generalmente nel mancato rispetto del contratto collettivo nazionale o nella dichiarazione di un numero di giornate lavorative inferiore a quante effettivamente lavorate. Sono rimaste invece sostanzialmente escluse le forme più estreme di sommerso⁹⁷, laddove, cioè, l'attività imprenditoriale nei termini della produzione e uso del fattore lavoro era esercitata escludendo qualsivoglia evidenza e garanzia pubblica.

In ogni caso, l'esperienza dei contratti di riallineamento si è chiusa nell'ottobre del 2001 a seguito della decisione presa dalla Commissione Europea che ha consentito la proroga dello strumento per un solo ulteriore anno, sancendo, in tal modo, la definitiva cessazione. La motivazione di tale decisione risiedeva nel fatto che per la Commissione gli incentivi all'emersione erano aiuti di Stato finalizzati al mantenimento dell'occupazione già esistente e non a creare nuova occupazione; da qui il contrasto con l'art. 87 del Trattato CE e la loro illegittimità⁹⁸.

Ma allora come si spiega l'introduzione di una norma *ad hoc* nel 2016? Invero l'art. 10, l. n. 199/2016, viene introdotto, non certo per far rivivere l'esperienza dei contratti di riallineamento, ma per regolare un significativo contenzioso sviluppatosi in alcune realtà provinciali, in particolar modo della Sicilia. La norma pone fine, cioè, a un risalente contenzioso sorto tra Inps e aziende agricole sugli accordi provinciali di riallineamento retributivo, avente a oggetto l'applicazione dei benefici

⁹⁷ Sulle diverse forme di lavoro sommerso e le varie declinazioni terminologiche, si veda, da ultimo, M. PERUZZI, *Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea*, in *Diritti lavori mercati*, 2015, 115 ss. Cfr. pure E. ALES, *Del lavoro sommerso o, meglio, "non dichiarato": una tipizzazione giuridica fondata sul concetto di "attività remunerata"*, in *Diritti lavori mercati*, 2014, 11 ss.

⁹⁸ Decisione 17 ottobre 2000 Aiuto di Stato n. 236/A/2000 – Italia. In proposito cfr. L. ZOPPOLI, *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in *RGL*, 2008, I, 81 ss.

contributivi stabiliti nella l. n. 608/1996 per quelle aziende del Mezzogiorno che avessero recepito gli accordi provinciali di riallineamento.

Per comprendere l'esatta portata della norma, occorre ricordare che nel settore agricolo, caratterizzato da un forte decentramento dei livelli negoziali⁹⁹, alcuni accordi provinciali di riallineamento retributivo, specie in Sicilia, avevano a loro volta demandato al livello aziendale, nell'ambito della cornice provinciale, la definizione del programma di graduale riallineamento delle retribuzioni da corrispondere ai lavoratori¹⁰⁰. L'Inps aveva contestato la validità dei verbali aziendali di recepimento degli accordi provinciali di riallineamento retributivo che, su delega del contratto provinciale di lavoro, modulavano a livello aziendale il programma di graduale riallineamento delle retribuzioni dei lavoratori. Rispetto a questa fattispecie erano sorti dubbi interpretativi in merito alla validità di verbali aziendali di recepimento che, sia pure su delega del contratto provinciale di lavoro, modulavano a livello aziendale (e non provinciale) il graduale riallineamento delle retribuzioni dei lavoratori. Certo è che a seguito di tali contestazioni, gli ispettori non si sono limitati a chiedere le differenze contributive sulle retribuzioni ritenute dovute e le relative sanzioni civili, ma hanno dichiarato la decadenza dalle agevolazioni contributive per zone montane e svantaggiate, con pesanti conseguenze economiche, fino al rischio di fallimento.

Da qui l'intervento del 2016: l'art. 10 prevede che gli accordi provinciali di riallineamento retributivo in agricoltura (di cui all'art. 5, l. n. 608/1996) possono demandare la definizione del programma di graduale riallineamento dei trattamenti economici agli accordi aziendali di recepimento, sempreché questi ultimi siano sottoscritti dalle stesse parti che hanno stipulato il contratto provinciale. Si tratta, dunque, di una norma di mera interpretazione autentica, che non apre una nuova stagione di contratti di riallineamento in agricoltura ma si limita solo a chiarire l'esatta portata di una previsione applicabile agli accordi già sottoscritti e depositati entro i termini originariamente previsti (e non ai nuovi accordi). Infatti, la norma consente agli accordi aziendali, purché stipulati dalle stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale, di definire il programma di riallineamento retributivo in conformità a quanto prescritto negli accordi provinciali, come precisato dall'Inps¹⁰¹. Di

⁹⁹ Lo spiega efficacemente C. LAGALA, *Contrattazione, lavoro e previdenza nell'agricoltura degli anni '90*, ESI, Napoli, 2002, *passim*; v. anche C. SERRA, *La contrattazione collettiva in agricoltura: i problemi, le prospettive*, in *Bollettino Adapt*, n. 3, 2002.

¹⁰⁰ La vicenda è puntualmente ricostruita, riproducendo anche il Resoconto dei lavori parlamentari, da F. GORI, *op. cit.*, 64 ss.

¹⁰¹ Cfr. circolare Inps 12 ottobre 2017, n. 138.

conseguenza gli accordi aziendali che hanno definito le retribuzioni di riallineamento sulla base di una delega dell'accordo provinciale debbono ritenersi perfettamente validi, consentendo alle imprese interessate di poter accedere pienamente ai benefici normativi e contributivi legati al contratto di riallineamento retributivo, sempreché, ovviamente, abbiano rispettato tutti gli altri obblighi previsti dalla legge¹⁰².

La medesima norma, nonostante la sua natura interpretativa e quindi la sua retroattività, precisa, inoltre, che non si dà luogo alla ripetizione di eventuali versamenti contributivi effettuati antecedentemente all'entrata in vigore della legge (4 novembre 2016), dando così luogo a una disparità di trattamento tra imprese, al limite della legittimità costituzionale¹⁰³.

V'è da dire che nel settore agricolo l'adesione ai contratti di riallineamento è stata utilizzata, quasi unicamente, come opportunità per superare la prassi del calcolo dei contributi sul salario convenzionale¹⁰⁴. Si è, infatti, già ricordato come nel settore agricolo la dichiarazione di giornate lavorate è spesso fittizia, ossia meramente funzionale alla maturazione fraudolenta dei requisiti per i trattamenti di disoccupazione agricola e per altri trattamenti previdenziali. Il riallineamento retributivo è stato quindi spesso utilizzato come un'occasione per abbassare i costi di registrazione di una giornata di lavoro fittizio.

Resta il fatto, tuttavia, che in termini di *policy*, la normativa in tema di contratti di riallineamento possa ancora essere guardata con interesse, perlomeno sotto due profili. Per un verso, ha avuto il pregio di aver consentito ai sindacati e alle associazioni datoriali di discutere a livello locale e, dunque, non solo a livello nazionale, su come affrontare la questione dell'emersione del lavoro irregolare¹⁰⁵. Per altro verso, ha affrontato con estremo realismo la piaga del lavoro sommerso, decidendo

¹⁰² La circolare Inps n. 138/2017 precisa che il programma di riallineamento declinato nell'accordo aziendale dovrà rispettare e tenere conto di quanto a esso delegato; qualora l'accordo provinciale nulla dica in ordine ai valori di riallineamento, dovranno essere presi in considerazione quelli fissati dall'accordo aziendale. L'accordo aziendale, inoltre, potrà prevedere valori di retribuzione compresi tra i limiti minimi e massimi eventualmente fissati dall'accordo provinciale.

¹⁰³ In tal senso si veda anche D. GAROFALO, *op. cit.*

¹⁰⁴ Cfr. *Report di ricerca nazionale dell'IRES, Emersione e legalità per un lavoro sicuro - quali fattori di sviluppo per l'impresa*, Ediesse, Roma, 2009, 84.

¹⁰⁵ Così M. AVOLA, *Lavoro irregolare e politiche pubbliche. La costruzione sociale del sommerso e le misure di contrasto e di emersione*, Bonanno Editore, Roma, 2007, 109. Per una più ampia riflessione sulle strategie di contrasto e i modelli di intervento contro il lavoro illegale, v. A. VISCOMI, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, *Riv. giur. lav.*, 2015, 603 ss. e M.D. FERRARA, L. MENGHINI, R. NUNIN, *Il lavoro sommerso tra incentivi e responsabilità nell'esperienza nazionale, regionale e transnazionale*, in D. GOTTARDI, *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, Torino, 2016, 39 ss.

di non seguire la sola ottica repressiva, ma di agire sul piano delle convenienze, secondo lo schema tipico delle sanzioni promozionali (di tipo economico) c.d. positive¹⁰⁶: senza ricorrere ai tipici strumenti del diritto prescrittivo-repressivo (divieti e comandi), si è utilizzata la leva economica per rendere più conveniente (o meno gravosa) l'osservanza degli obblighi prescritti, alterando così il calcolo delle convenienze dei datori di lavoro e inducendoli a comportamenti socialmente meritevoli.

8. A più di un anno dall'entrata in vigore della l. n. 199/2016, ancora troppi proclami e pochi risultati. Quali prospettive?

Nel 2016, nonostante l'andamento non positivo del settore agricolo, le unità di lavoro dipendenti in agricoltura sono cresciute del 2,3%¹⁰⁷, dato che, *prima facie*, può far pensare ad un "effetto regolarizzazione" dei rapporti di lavoro sommerso, derivante dall'inasprimento delle pene e dal timore delle verifiche ispettive.

Ma quanto è effettivamente cambiato il lavoro in agricoltura dopo l'entrata in vigore della l. n. 199/2016?

Il quadro è affatto incoraggiante. Recenti rapporti¹⁰⁸ e notizie di cronaca¹⁰⁹ segnalano che la patologia del caporalato continua a essere un fenomeno pervasivo: troppi lavoratori ricorrono ancora al caporale per trovare lavoro, per l'organizzazione della giornata lavorativa e per il trasporto sui luoghi di lavoro. Non stupisce se, in occasione del centenario

¹⁰⁶ In proposito fondamentale resta E. GHERA, *Le sanzioni civili nella tutela del lavoro subordinato*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, 1979, 305 ss. e, più in generale, N. BOBBIO, voce *Sanzione*, in *Noviss. Dig. It.*, 1976, 530 ss.

¹⁰⁷ Fonte Istat, in <https://www.istat.it/it/archivio/200091>. Invero nel 2016 si conferma un trend positivo già registrato nel 2015 (ancor prima della l. n. 199/2016), pari a un aumento del 3,8%, in particolare nel Mezzogiorno (+5,5%) e nel Nord-ovest (+8,5%): cfr. *Annuario dell'agricoltura italiana*, op. cit., 153 e ss.

¹⁰⁸ Il riferimento è, in particolare, al *Rapporto Terraingiusta Basilicata e Puglia*, sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti stranieri in agricoltura, realizzato da MEDU (Medici per i diritti umani), ottobre 2017, consultabile in http://www.mediciperidirittiumani.org/wp-content/uploads/2017/10/Terraingiusta-report-Basilicata-Puglia_ottobre-2017.pdf.

¹⁰⁹ Solo per citare l'ultimo caso, in ordine di tempo (<http://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/home/963026/preso-caporale-nel-foggiano-era-nel-ghetto-di-rignano.html>), lo scorso 20 dicembre 2017, è stato arrestato un "caporale", ritenuto responsabile di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, nonché di ricettazione. Dagli accertamenti effettuati è emerso che l'arrestato avesse soggiogato altri lavoratori, occupati nella raccolta delle olive, (in assoluto stato di bisogno dovuto al fatto che gli stessi vivono all'interno del "Ghetto di Rignano", a Foggia, in baracche prive di fornitura di acqua luce e gas, nonché di servizi igienici), i quali ricevevano il salario, non conforme ai contratti collettivi nazionali, dal "caporale" e non dal datore di lavoro; inoltre, erano costretti a dover fornire una percentuale giornaliera, sottratta direttamente dal caporale, per pagare il trasporto.

della tutela obbligatoria del lavoro agricolo (introdotta nell'ordinamento italiano con il d.l. luogotenenziale 23 agosto 1917, n. 1450), si sia osservato come l'agricoltura italiana sia un comparto a due velocità: a una forte spinta verso l'innovazione, resa possibile dalla meccanizzazione dei processi produttivi e dalla digitalizzazione delle procedure di monitoraggio delle filiere, fa, infatti, da contraltare il perdurare di situazioni di irregolarità e sfruttamento dei lavoratori di un settore che resta fra quelli più a rischio anche dal punto di vista infortunistico e che deve anche fare i conti con rischi nuovi ed emergenti¹¹⁰.

È pur vero che probabilmente poco più di un anno non basta per verificare gli effetti di una riforma così importante, più volte etichettata come legge di 'civiltà', soprattutto con riferimento all'introduzione della nozione allargata di "sfruttamento", ma è sicuramente abbastanza per valutare su quali aspetti la riforma avrebbe potuto incidere e non l'ha fatto.

Quello dello sfruttamento del lavoro in agricoltura è, infatti, un tema «multidimensionale»¹¹¹, che non è possibile pensare di aggredire unicamente con le sanzioni penali¹¹², data la sua sistematicità e la sua stretta interrelazione con le distorsioni delle filiere agricole che "strozzano" i piccoli produttori e soprattutto in una logica perennemente emergenziale.

Del resto, se la repressione penale non venisse affiancata da politiche economiche, sociali ed occupazionali idonee ad incidere profondamente sull'intero sistema produttivo agricolo, essa parrebbe servire soltanto a nascondere la realtà delle cose dietro il paravento di comodo della sua dichiarata criminalizzazione. Perché non parlare, infatti, anche degli altri componenti della "filiera dello sfruttamento", che comincia dal *racket* dell'immigrazione clandestina, passa per la gestione lacunosa di quella legittima, arriva ai caporali, ai trasportatori e, infine, agli imprenditori

¹¹⁰ Cfr. AA.Vv., *Agricoltura: salute e sicurezza sul lavoro a 100 anni dall'introduzione della tutela assicurativa*, Quaderno della *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, curato dall'Inail, 2017, consultabile in <https://www.certifico.com/component/attachments/download/5340>. Sul ruolo dell'Inail per prevenire lo sfruttamento del lavoro, cfr. E. MONDI, *La nuova disciplina sul caporalato: misure di contrasto all'intermediazione illecita e allo sfruttamento del lavoro e attività di prevenzione dell'Inail*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 2016, n. 2.

¹¹¹ Parlava di approccio "multiagenziale" già E. LO MONTE, *op. cit.*, 62 ss.

¹¹² Critica sull'abuso delle sanzioni penali è M. MCBRITTON, *Lavoro degli immigrati e lavoro sommerso: l'inadeguatezza della normativa*, in *Questione Giustizia*, 2014, 3, 176, secondo la quale «disciplinare un fenomeno economico di ampia portata con lo strumento repressivo del diritto penale sa di per sé come scommettere sulla sconfitta. In effetti, più si inasprisce la pena, più la *chance* che essa sia applicata si riduce».

senza scrupoli?¹¹³ Se non si affrontano tutti i passaggi, il problema non si risolve¹¹⁴.

Autorevole dottrina ha rilevato che la legge «delinea uno schema che, in quanto semplicistico, rischia di sottovalutare, nella considerazione da parte del diritto, il ruolo sistemico degli altri attori di una filiera della produzione e della distribuzione che si presenta oggi sempre più complessa e frammentata» e, dunque, «una scelta che sembra consegnare ai lavoratori solo armi spuntate sul piano delle tutele del lavoro, sindacali e sociali, e che li riconosce come portatori di diritti solo qualora si prospettino come "vittime"»¹¹⁵.

Peraltro, come già da altri sostenuto¹¹⁶, la legge non si occupa di due questioni fondamentali per la lotta al caporalato e allo sfruttamento: la modifica della normativa in tema di immigrazione che contribuisce a generare la vulnerabilità dei lavoratori migranti sul mercato del lavoro¹¹⁷ e, come già accennato, la struttura delle filiere agroalimentari, che spingono verso la compressione dei costi del lavoro e su cui il ruolo che potrebbe avere la Rete del lavoro agricolo di qualità resta fumoso.

Sotto il primo profilo, si condivide l'opinione di chi auspica l'abrogazione dell'inutile reato di ingresso e soggiorno irregolare nel territorio dello Stato (art. 10 *bis*, d.lgs. n. 286/1998), che incentiva gli extra-comunitari a sottostare allo sfruttamento dei caporali quale esclusivo canale di inserimento nel mercato del lavoro irregolare¹¹⁸. Ma, più in

¹¹³ Su *La Repubblica* del 6 ottobre 2016, nell'articolo *La nostra Africa in Italia. I medici del ghetto dei braccianti. «Il Sud del mondo è a Cerignola»*, è riportata una sintesi che rende efficacemente il coinvolgimento dell'intera filiera: «Ogni volta che apriamo un barattolo di "pummarola", sarebbe cosa buona pensare che in quel barattolo c'è la disidratazione di Ibra, l'ernia di Richmond, l'avitaminosi di Ahmed, lo sterno mezzo sfondato di George. Ci sono chilometri di spine dorsali lesionate, il fango, la pioggia, e il sole implacabile del Sud. E le mosche, i veleni, le zanzare, i cani, i materassi sfondati, le prostitute a seguito di un esercito di uomini stremati. Il naufragio dei barconi, i centri di raccolta e quelli che ci campano sopra, i carrozzoni della finta assistenza, e il nostro razzismo che cresce. I caporali, i trasportatori della Camorra, un sistema produttivo dove pochi campano sulle spalle di molti, una grande distribuzione che strangola il contadino. Per un barattolo di pomodoro».

¹¹⁴ Ne sono consapevoli anche le associazioni dei datori di lavoro agricoli: cfr. F. PIACENTINI, *"Legge sul caporalato", relazioni sindacali e rappresentanza in agricoltura. A colloquio con Roberto Caponi, responsabile dell'Area sindacale di Confagricoltura*, in www.bollettinoadapt.it, 7 novembre 2016. Per un approfondimento, si veda, da ultimo, V. PINTO, *Filiere, passim*.

¹¹⁵ A. DI MARTINO, E. RIGO, *Caporalato: effetti penali e limiti della legge*, in <https://www.rivistailmulino.it/item/3651>.

¹¹⁶ D. PERROTTA, *Questa legge non basta*, in <https://www.rivistailmulino.it/item/3650>.

¹¹⁷ Lo mette ben in evidenza M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche*, *op. cit.* Vedi anche W. CHIAROMONTE, *Le misure sanzionatorie di contrasto al lavoro sommerso e la regolamentazione del lavoro immigrato: due mondi lontanissimi*, in V. FERRANTE, (a cura di), *op. cit.*, 103 ss.

¹¹⁸ D. PIVA, *op. cit.*, 13. Sul reato di c.d. clandestinità si veda C. CORSI, *Il rimpatrio dello straniero tra garanzie procedurali e automatismo espulsivo*, in AA.Vv., *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2013, 27 ss.

generale, urge una nuova disciplina (italiana ed europea) dell'immigrazione che, anziché produrre o favorire clandestinità, sottragga gli immigrati al ricatto dei datori di lavoro e ne faciliti (soprattutto nel caso dei rifugiati) la mobilità sul suolo europeo ai fini della ricerca di occupazione¹¹⁹. Utile sarebbe anche predisporre programmi di reclutamento di lavoratori stagionali direttamente nel loro Paese di origine, sull'esempio dei *contratos en origen* spagnoli o dei *contrats OFII* francesi e comunque a superamento dell'esperienza fallimentare dei decreti flussi¹²⁰.

Dall'altro punto di vista, in agricoltura sarebbe necessario incidere anzitutto sulle convenienze e sulle necessità di compressione dei costi, sicché molto più efficace della sanzione penale potrebbe essere la proposta di potenziare, nell'ambito della Politica Agricola Comunitaria (PAC)¹²¹, il meccanismo della condizionalità: l'erogazione dei contributi non deve essere subordinata – come è stato efficacemente rilevato – solo al rispetto delle regole in materia di ambiente e salute, ma anche a quelle del lavoro, attraverso l'introduzione di una sorta di «condizionalità sociale»¹²².

¹¹⁹ In tal senso M. McBRITTON, *Migrazioni economiche*, op. cit., passim. Sulla necessità di modificare l'attuale disciplina nazionale delle politiche migratorie v. anche V. PINTO, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro*, in S. D'ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO (a cura di), op. cit., 243 ss.

¹²⁰ Cfr. D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema*, op. cit., 26.

¹²¹ L'Europa ha da sempre riconosciuto il ruolo centrale che l'agricoltura riveste nell'economia generale di un paese ed è per questo che sin dagli anni '60, quando ancora era prevalentemente rurale e reduce dalle conseguenze economiche e finanziarie della seconda guerra mondiale, ha avvertito la necessità di un intervento economico pubblico, dapprima allo scopo di recuperare il potenziale produttivo distrutto dagli eventi bellici e, poi, per ampliare la produttività dell'agricoltura, garantire un tenore di vita equo agli agricoltori, stabilizzare i mercati, assicurare i rifornimenti e garantire prezzi ragionevoli ai consumatori. Per beneficiare del regime di sostegno economico l'agricoltore ha l'obbligo di rispettare una serie di vincoli; l'insieme delle norme e dei regolamenti ai quali è subordinata l'assegnazione del contributo prende il nome di "condizionalità". Vigè il solo principio della condizionalità ambientale (o *cross compliance*), che prevede l'adozione di pratiche colturali e di allevamento a basso impatto ambientale ed eco-compatibili; il rispetto di requisiti per garantire la sicurezza delle materie prime e dei prodotti trasformati; l'attenzione al benessere degli animali incentivando l'adozione di strutture idonee e forme di allevamento meno intensive; il mantenimento del terreno in buone condizioni di fertilità. Si rinvia a I. CANFORA, *L'attuazione della PAC nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, tra governo del mercato e autonomia privata*, in P. BORGHI, L. COSTATO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Jovene, Napoli, 2011, 309 ss. e I. CANFORA, L. COSTANTINO, A. JANNARELLI (a cura di), *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC*, Cacucci, Bari, 2017.

¹²² D. SCHIUMA, op. cit., 108. L'A. precisa che ciò consentirebbe, peraltro, di dare piena attuazione all'art. 39 TFUE, secondo il quale tra le finalità della Politica agricola comune vi è anche quella di «un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera», nonché quella di «assicurare [...] un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura». In termini, v. anche V. NUZZO, *Somministrazione di manodopera e fattispecie*

Invero, la Commissione Europea è stata più volte sollecitata in tal senso e, di recente, è stata reiterata la richiesta di prevedere, in occasione dell'imminente revisione della PAC post-2020, l'introduzione di forme di condizionalità relative proprio al rispetto dei diritti contrattuali dei lavoratori e delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro¹²³. Ma la Commissione ha sbrigativamente 'liquidato' la richiesta, rinviando alla competenza primaria degli Stati membri, in quanto, riprendendo le sue parole, «la prevenzione del lavoro non dichiarato esula dall'ambito di applicazione della politica agricola comune. In tale ambito si applicano le direttive dell'UE in materia di condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, che devono essere attuate e fatte rispettare dalle autorità nazionali, tra cui gli ispettorati del lavoro e i tribunali. Gli Stati membri devono garantire che siano rispettati i diritti contrattuali dei lavoratori in ogni settore economico». Ha solo aggiunto che la piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato, istituita a norma della decisione (UE) 2016/344¹²⁴, potrà contribuire comunque a migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri e l'applicazione della legge¹²⁵.

Appare evidente, quindi, che nell'ambito del dibattito sulla riforma della PAC, l'approccio prevalente, almeno a livello eurounitario¹²⁶, continua

affini in agricoltura e in edilizia, in L. CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2018.

¹²³ Interrogazione parlamentare del 12 maggio 2017.

¹²⁴ Tale piattaforma, istituita al termine di una lunga analisi preliminare (si vedano già le comunicazioni della Commissione COM 98 (219) del 7 aprile 1998 e COM (2007) 628 del 24 ottobre 2007, nonché la Proposta COM (2014) 221 del 9 aprile 2014 della Commissione, sulla quale si sono poi espressi i parlamenti nazionali), intraprendere una specifica iniziativa diretta al contrasto del lavoro "non-dichiarato" mediante l'istituzione (decisione 2016/344 del PE e del Consiglio del 9 marzo 2016), intende realizzare una forma di scambio e cooperazione fra le autorità nazionali di vigilanza, nella prospettiva di assicurare una maggiore collaborazione reciproca per la repressione del fenomeno e per la diffusione delle buone prassi, senza che siano state definite al momento politiche comuni o percorsi di emersione regolati centralmente. Per un commento cfr. M. GIACONI, *Le politiche europee di contrasto al lavoro sommerso. Tra (molto) "soft law" e (poco) "hard law"*, in *Lav. dir.*, 2016, 3, 439 ss.; S. VARVA, *"Undeclared work" e Unione europea, ultimo atto: una "piattaforma europea" per contrastare il lavoro sommerso*, in *Lav. dir.*, 2016, 3, 461 ss. e V. FERRANTE, *Economia "informale" e politiche del lavoro: un nuovo inizio?*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2017, n. 337, spec. 8 e ss.

¹²⁵ Risposta data da Phil Hogan a nome della Commissione europea il 6 luglio 2017, il quale aggiunge che «per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi che lavorano in questo settore, l'*acquis* in materia di migrazione legale, in particolare la direttiva sui lavoratori stagionali, garantisce che i cittadini di paesi terzi beneficino della parità di trattamento con i cittadini nazionali in termini di retribuzione, accesso ai regimi di sicurezza sociale e altre condizioni di lavoro».

¹²⁶ A livello nazionale va segnalata qualche interessante esperienza di condizionalità sociale; si pensi, ad esempio, al *Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento*

a essere orientato alla conservazione e/o all'incremento della 'quantità' di occupazione presente in ambito rurale, mentre poco ci si preoccupa della 'qualità' ed 'equità' dei rapporti di lavoro in agricoltura e questo nonostante la consapevolezza che le attese dei consumatori e dei cittadini europei si sono estese dai temi della quantità e salubrità dei prodotti a quelli della sostenibilità ambientale e sociale dei processi produttivi¹²⁷. Non a caso si comincia a parlare sempre più frequentemente di affiancare alla c.d. responsabilità sociale dell'impresa (che comporta per l'impresa non solo il compito di garantire ai propri lavoratori condizioni di lavoro dignitose, ma anche di vigilare, affinché forme di vero e proprio lavoro servile non alterino l'eticità del mercato e la corretta concorrenza) una 'responsabilità sociale del consumatore'. Ciò vuol dire che il consumo, prima che un atto economico in senso stretto, deve essere considerato un atto etico, che impegna l'intera personalità: il consumatore ha il diritto di essere informato, oltre che sulle qualità del prodotto, anche sulle modalità di produzione dello stesso, esigendo di essere messo in condizione di opporsi allo sfruttamento del lavoro servile, che ha la sua finale legittimazione a livello di distribuzione e di acquisto del prodotto¹²⁸.

Tornando sul piano nazionale, diverse potrebbero essere le politiche da attivare: dal rafforzamento degli strumenti di contrasto al lavoro sommerso (aumentando le sanzioni e includendovi l'esclusione da appalti pubblici o agevolazioni di qualsiasi natura) alla concreta individuazione di criteri di valutazione per misurare la regolarità dell'attività produttiva in relazione alla presenza di manodopera (come gli indici di congruità), condizionando a questi l'erogazione di eventuali finanziamenti pubblici. Del resto, da un punto di vista sia tecnico sia di politica del diritto, l'intervento di tipo coattivo/repressivo e l'intervento premiale possono convivere pacificamente e anzi l'utilizzo di incentivi, nella loro veste giuridica di sanzioni positive, configurano – come già anticipato – un mezzo per indurre i datori di lavoro verso condotte socialmente meritevoli, comunque funzionali a un esercizio della libertà d'impresa ma che non si svolge in

lavorativo in agricoltura, siglato il 25 ottobre 2016 fra Regione Toscana, Direzione interregionale del lavoro di Roma del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzioni regionali toscane di Inps e Inail, Cgil, Cisl, Uil, Coldiretti, Cia, Confagricoltura e Alleanza delle Cooperative toscane, il quale, fra le altre cose, introduce – nel rispetto delle norme europee in materia di agricoltura – forme di condizionalità relative al rispetto dei diritti dei lavoratori e delle norme in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro per l'accesso ai fondi europei ed il mantenimento dei benefici ad essi collegati.

¹²⁷ In tal senso anche C. IEVOLI, M.C. MACRÌ, *Politica agricola, immigrazione e mercato del lavoro in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, 2009, n. 19.

¹²⁸ Su tali profili, in relazione allo sfruttamento del lavoro, si rinvia a G. TUCCI, *Nuove schiavitù e mercato globale*, in *Questione e Giustizia*, 21 luglio 2015 e F. BUCCELLATO, M. RESCIGNO (a cura di), *Impresa e "forced labour": strumenti di contrasto*, il Mulino, Bologna, 2015.

contrasto con la utilità sociale e senza danneggiare la sicurezza, la libertà e la dignità umana (art. 41, co. 2, Cost.)¹²⁹.

In questa logica, diventa prioritario individuare e diffondere pratiche per la valorizzazione delle aziende impegnate nella attività di contrasto del caporalato, per promuovere la legalità e la sicurezza nei rapporti di lavoro nel settore agricolo (ad esempio, attraverso riduzione del "cuneo fiscale")¹³⁰; così come maggiori sforzi vanno dedicati al rafforzamento delle predette liste di prenotazione, affinché possano diventare uno strumento reale di incontro trasparente tra domanda ed offerta di lavoro, insieme alla previsione di un sistema di trasporti ben strutturato, oppure sperimentare ulteriori formule innovative¹³¹. È oramai ineludibile e non più rinviabile il potenziamento di efficienti e regolari canali pubblici di intermediazione nel settore agricolo.

Non va, poi, sottaciuto che il problema dello sfruttamento del lavoro, con il conseguente basso salario¹³², si ricollega anche ad almeno due questioni – cui pure si è fatto già un breve cenno – che pesano sulle aziende: da un lato, l'alto costo del lavoro (specie se comparato ad altri Stati europei), per cui il datore di lavoro spende in previdenza sociale il 40% dello stipendio lordo; dall'altro lato, il problema del bassissimo prezzo del prodotto agricolo¹³³, che non è tarato su un costo del lavoro reale. Tali questioni certo non sono da considerarsi una giustificazione al lavoro irregolare – le condizioni del lavoratore non possono dipendere da fattori

¹²⁹ È proprio questo il contesto assiologico in cui sono state analizzate le sanzioni positive da E. GHERA, *op. cit.*, 362.

¹³⁰ D. PIVA, *op. cit.*, 13.

¹³¹ Un interessante esperimento è quello del c.d. "Collocamento pubblico contro l'illegalità", gestito dal Comune di Eboli: v., sul punto, A. BOTTE, *op. cit.*

¹³² Dal recente *Rapporto 2017 dell'Osservatorio nazionale sulle dinamiche retributive degli operai agricoli*, realizzato dalla Fondazione Metes, per conto della Flai-Cgil (consultabile in <http://www.fondazionemetes.it/osservatorio-cpl/>), emerge che circa il 90% degli operai che lavorano nei campi è pagato a ore e guadagna, in media, 10,96 euro l'ora. Il restante 10%, che ha contratti a tempo indeterminato, percepisce un salario medio di 1.362, 36 euro al mese. Tuttavia questo è quello che risulta formalmente, in quanto, di fatto, percepiscono molto meno (circa 4/5 euro all'ora) e sono costretti a lavorare mediamente 11/12 ore al giorno a fronte delle 8 ore indicate nel cedolino paga.

¹³³ In proposito segnaliamo una recente e interessante indagine - condotta dalla Flai-Cgil, insieme a #FILIERASPORCA e Terra Onlus (#ASTEnetevi. *Grande distribuzione organizzata. Dalle aste on-line all'inganno del sottocosto*, curato da F. PANIÈ e G. MININNI, novembre 2017) - sul fenomeno attraverso cui si costruisce il prezzo dei prodotti dall'origine al loro arrivo sugli scaffali dei supermercati. Il rapporto evidenzia la forte discrepanza tra prezzi alla fonte, corrisposti ai produttori, e prezzi al bancone con l'imposizione del prezzo da parte della Grande Distribuzione Organizzata (GDO), che attraverso il sistema delle aste elettroniche inverse, o al doppio ribasso, abbassa il prezzo a livelli quasi insostenibili per chi produce. In questo modo accade che ci si rifaccia sull'anello debole della catena, il lavoratore, risparmiando su colui di cui il produttore ha immediata disponibilità e, cioè, il costo del lavoro.

esterni, in quanto esse stesse devono essere un fattore imprescindibile del rapporto lavorativo – ma vanno comunque prese in considerazione se si vuole avviare per davvero un dialogo proficuo con le aziende agricole. Sarebbe, quindi, necessario intervenire con politiche pubbliche sui meccanismi di potere che regolano le filiere agroalimentari, con l'obiettivo di allentare la morsa stretta dalle catene di distribuzione al collo dei produttori. Si è opportunamente osservato che se «l'ordinamento non si cura di difendere le ragioni delle imprese produttrici, esposte alla forza soverchiante del sistema della grande distribuzione e dell'industria alimentare, se il prezzo del prodotto agricolo è sostanzialmente azzerato rispetto a equi valori di mercato, allora la manodopera ingaggiata non può determinare un costo corrispondente a una equa retribuzione, in quanto se così fosse l'impresa agricola non avrebbe margini apprezzabili di operatività»¹³⁴.

In altri termini, nell'ambito del lavoro agricolo, non si può ignorare che, sul piano fattuale, è la grande distribuzione a dettare le condizioni contrattuali ed economiche dell'industria agro-alimentare¹³⁵ ed è, pertanto, a essa che occorre rivolgersi per imporre un modello di relazioni economiche eque, in grado di marginalizzare il produttore che sfrutta manodopera. In questa prospettiva, si potrebbe cercare, ad esempio, di sensibilizzare proprio la grande distribuzione attraverso l'imposizione di un modello di relazioni commerciali ed economiche ispirate a un'etica di impresa. Su questi aspetti, peraltro, il diritto penale non può nulla, perché, come noto, nel nostro ordinamento esso è pensato per fronteggiare singole condotte di particolare disvalore¹³⁶, non certo per gestire processi di globalizzazione del sistema produttivo e neppure per regolare flussi migratori e politiche del lavoro¹³⁷.

Essenziale, infine, si rivela, il rafforzamento delle relazioni sindacali e della contrattazione decentrata, attraverso uno sforzo congiunto dei sindacati¹³⁸, del governo centrale e delle istituzioni locali. Quest'ultime, peraltro, sono chiamate a svolgere un ruolo da protagoniste: è chiaro, infatti, che, se si vuole predisporre un sistema di reclutamento e

¹³⁴ F. DI MARZIO, *op. cit.*, 10.

¹³⁵ Sul punto D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema*, *op. cit.*, 27. In tal senso anche L. PALMISANO, *Appunti per una sociologia*, *op. cit.*, 26, secondo il quale il caporalato potrà essere contenuto solo se si interviene sulla dipendenza dalla Grande distribuzione organizzata che rappresenta «la scaturigine vera del nuovo caporalato, perché gioca sull'imposizione dei prezzi all'ingrosso dei prodotti agricoli e dei tempi di raccolta».

¹³⁶ Cfr., sul punto, le condivisibili affermazioni di A. DI MARTINO, *op. cit.*, 122.

¹³⁷ Cfr. V. TORRE, *op. cit.*, che, sulla base di tali riflessioni, fornisce alcune indicazioni su come il sistema penale potrebbe contribuire a una filiera virtuosa.

¹³⁸ C'è chi suggerisce anche una ripresa dell'azione vertenziale da parte del sindacato: E. PUGLIESE, *Braccianti, caporali e imprese*, in E. RIGO (a cura di), *op. cit.*, 135.

smistamento efficiente della manodopera alternativo al caporalato, è necessaria una stretta collaborazione tra i vari soggetti coinvolti (agricoltori e braccianti, comuni e regioni, centri per l'impiego e agenzie per il lavoro, ecc.) a livello territoriale, anche sotto la tradizionale direzione sindacale¹³⁹, in modo che si possa tener conto delle peculiarità (e anche delle potenzialità) delle singole aree produttive¹⁴⁰.

Insomma, appare evidente, data la complessità del fenomeno, che la norma penale da sola sia del tutto insufficiente¹⁴¹. Serve, invece, necessariamente un approccio multilivello, con il coinvolgimento di tutti gli attori, con azioni contestuali e congiunte, che si propongano, valorizzando la prospettiva giuslavoristica¹⁴², di intervenire sui molteplici fattori che continuano ad alimentare lo sfruttamento del lavoro agricolo.

Solo così, se si vuole davvero fornire una soluzione stabile e duratura al fenomeno, sarà possibile – parafrasando le parole di chi a questi problemi ha dedicato la sua breve vita anche per scuotere le coscienze – dipanare la matassa: nessuno può tirarsi fuori¹⁴³.

¹³⁹ Come più volte è stato sottolineato dalla ricerca storica: «Nella storia della sindacalizzazione italiana del Lavoro e in particolare delle molteplici forme del lavoro nelle campagne, le questioni relative alla formazione e ai poteri dell'istituto del collocamento hanno avuto una rilevanza tale, da farli apparire tal volta preminenti anche nei confronti delle rivendicazioni salariali e dell'orario del lavoro» (A. PEPE, *Il collocamento in Italia in una dimensione storica*, Edizioni Lariser-Ediesse, Roma, 2012, n. 11, 71).

¹⁴⁰ M. MCBRITTON, *Lavoro in agricoltura e immigrazione*, in E. RIGO (a cura di), *op. cit.*, 111 ss.

¹⁴¹ Sulla complessiva inefficacia dell'approccio *law enforcement* per combattere il grave sfruttamento dei lavoratori stranieri e non, si veda anche L. CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *Lav. dir.*, 2017, n. 1, 79-80, che peraltro sottolinea come questo approccio non sia conforme ai valori dei diritti fondamentali delle persone.

¹⁴² In tal senso v. anche W. CHIAROMONTE, *op. cit.*, 139, che parla della necessità di una nuova sinergia fra i due ambiti disciplinari (diritto penale e diritto del lavoro) per la lotta al lavoro sommerso.

¹⁴³ Così A. LEOGRANDE, *Uomini*, *op. cit.*, 28.