

Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura

Vito Leccese ^a, Daniela Schiuma ^b

^a Università di Bari

^b Università di Foggia

Abstract

Il contributo, muovendo dai principali profili di criticità del sistema produttivo agricolo e dai più rilevanti fattori di vulnerabilità dei lavoratori in esso occupati, offre una disamina degli strumenti normativi di natura repressiva, ispettiva e premiale adottati dal legislatore per contrastare i fenomeni del lavoro prestato irregolarmente e dello sfruttamento di manodopera, con l'obiettivo di metterne in luce aspetti positivi e punti critici.

Introduzione¹

In questo contributo, muovendo da alcuni elementi di contesto, verrà presentata una sintetica esposizione dei principali strumenti messi in campo dal legislatore per affrontare le criticità del mercato del lavoro agricolo, con particolare riferimento al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato; l'analisi mira a verificare criticamente, nei limiti dello spazio concesso, se le scelte sin qui operate siano coerenti ed adeguate rispetto all'obiettivo.

Alcuni elementi di contesto

Il settore agricolo, ancor più di altri, è notoriamente caratterizzato da un ampio ricorso al lavoro prestato irregolarmente. L'irregolarità si manifesta sotto molteplici profili e secondo vari gradi di offensività rispetto agli interessi pubblici e privati sottesi alla disciplina giuridica del lavoro (Peruzzi, 2015).

Come testimoniano le rilevazioni effettuate dai servizi ispettivi nazionali e le indagini svolte a livello sovranazionale, una quota significativa delle aziende e dei lavoratori del settore primario è caratterizzata da forme di lavoro sommerso, il c.d. lavoro "nero" (per tale intendendosi – secondo la definizione adottata a livello europeo – l'attività lavorativa lecita di per sé, ma non dichiarata alle autorità pubbliche) ovvero di c.d. lavoro "grigio" (quello prestato in presenza di regolare contratto di lavoro, ma con sistematiche violazioni della normativa protettiva di fonte legale e collettiva) e, in generale, da forme di lavoro sfruttato o gravemente sfruttato, che si sviluppano, non di rado, sotto il controllo della criminalità organizzata che controlla il territorio di riferimento (v. Coldiretti, Eurispes, Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, 2017, 105 ss.).

Il tasso di occupazione di lavoratori non dichiarati riscontrato nelle imprese agricole italiane nel corso dell'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato del lavoro nel 2017 è stato pari a circa il 50% degli accertamenti condotti (Inl, 2017). Si tratta, con tutta evidenza, di rilevazioni minimali del fenomeno, che presenta una diffusione ancor più capillare nelle indagini effettuate dalle organizzazioni della società civile che operano sul campo (v. Osservatorio Placido Rizzotto, Flai-Cgil, a cura di, 2018). D'altra parte, l'alta incidenza del lavoro sommerso e gravemente sfruttato nel settore non è una caratteristica solo del nostro Paese, poiché essa affligge l'economia agricola di diversi Paesi europei, come di recente ribadito nel Rapporto redatto dal *Milan Centre for Food Law and Policy*, in collaborazione con Coop, e presentato al [Parlamento europeo](#) nel maggio 2018, per il quale tali distorsioni riguardano una quota pari al 25% del totale dei lavoratori del settore in tutta l'Unione europea, soprattutto nei Paesi del Mediterraneo e dell'Est europeo (*Milan Centre for Food Law and Policy*, Coop, 2018; cfr. anche Greta, 2018).

Per converso, non può essere trascurato il fatto che in Italia il settore è anche caratterizzato dal fenomeno dei "falsi braccianti", cioè di lavoratori ingaggiati al solo fine di raggiungere il numero di giornate lavorative che dà diritto a prestazioni previdenziali; in taluni casi si assiste altresì alla proliferazione di aziende fantasma – spesso gestite dalla criminalità organizzata – le quali, mediante l'assunzione e il successivo licenziamento di falsi braccianti agricoli, assicurano un significativo guadagno sulle indennità percepite dai loro "dipendenti", a danno delle casse dell'Inps.

Orbene, l'analisi delle criticità presenti nel mercato del lavoro agricolo nel nostro Paese, sul piano delle tutele dei lavoratori e degli strumenti adottati per correggerne gli effetti, non può prescindere da una lettura complessiva del funzionamento della filiera

agroalimentare e agroindustriale.

Alcuni fenomeni – come quello del lavoro irregolare, della definizione dei salari, del ruolo dei sindacati a sostegno delle misure di tutela, della previsione di misure promozionali per fare emergere la legalità – si spiegano, infatti, non solo in virtù della peculiarità del settore primario, per la stagionalità delle produzioni e la differenziazione territoriale delle attività produttive, ma anche in considerazione dei rapporti di forza (contrattuale ed economica) che caratterizzano la filiera agroalimentare.

D'altra parte, anche la peculiare struttura della contrattazione collettiva in agricoltura e la presenza di una pluralità di contratti nazionali di riferimento nella filiera agroalimentare hanno contribuito a creare differenziali di tutela e a favorire pratiche di concorrenza sleale tra imprese. Tra le questioni di maggior interesse, da questo punto di vista, va annoverata quella relativa ai differenziali provinciali, effetto tipico del sistema negoziale valevole per gli operai agricoli e florovivaisti (il cui [Ccnl](#) è separato da quello per gli impiegati nel settore): differenziali che si manifestano sia sul piano degli inquadramenti (poiché una mansione può essere collocata in livelli diversi a seconda della provincia), che su quello salariale, con potenziali effetti di [dumping](#) combinato. Ad esempio, in alcuni contratti provinciali più recenti si sarebbero assecondati gli effetti delle dinamiche dei prezzi, consentendo addirittura l'*allineamento* dei precedenti salari a quelli "di piazza" – cioè i salari concretamente corrisposti ai lavoratori, spesso di molto inferiori a quelli fissati nei contratti collettivi provinciali –, in modo da scongiurare i rigori del reato di caporalato e di sfruttamento di cui all'art. 603 *bis* c.p. (*infra*).

In questo contributo non potranno essere affrontate tutte le implicazioni di tali fenomeni, ma si metteranno sinteticamente in luce le cause principali dell'utilizzo di lavoro irregolare, soffermandosi poi, in particolare, come anticipato, sulle più rilevanti misure di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato introdotte negli ultimi anni dal legislatore.

Un primo fattore di criticità del mercato del lavoro agricolo: la struttura della filiera agroalimentare e le modalità di fissazione dei prezzi

Le modalità di fissazione dei prezzi e, in particolare, lo squilibrio nei rapporti tra gli operatori della filiera agroalimentare, accentuato dal rafforzamento del potere di mercato della [grande distribuzione organizzata](#), vengono sovente annoverate tra le concause della compressione delle dinamiche retributive in agricoltura e, più ampiamente, dello sfruttamento dei lavoratori del settore.

La riflessione relativa alle caratteristiche della filiera e ai suoi effetti sul piano della formazione dei prezzi dei prodotti e sulla remunerazione del fattore lavoro è ormai ampia: in una propria indagine conoscitiva sul settore della [grande distribuzione organizzata](#) ([Gdo](#)), ad esempio, la stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) mette in luce lo squilibrio nei rapporti tra gli operatori della filiera agroalimentare, reso sempre più evidente a fronte del rafforzamento del potere di mercato della [Gdo](#) (Agcm, 2013, poi ripresa da AgrOsserva, 2014).

Nell'indagine, nata su sollecitazione di numerosi fornitori della [Gdo](#) che lamentavano comportamenti vessatori in fase di contrattazione delle condizioni di acquisto, è stato effettuato un sondaggio, in collaborazione con l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare ([Ismea](#)), sulle condizioni di contrattazione di oltre 400 imprese agroalimentari, distribuite per tipologie di prodotto e aree geografiche, che ha messo in evidenza una ripartizione del valore lungo la filiera che finisce per danneggiare i soggetti più deboli (spec. p. 155 ss. dell'Indagine). Le imprese fornitrici di prodotti agroalimentari alla [grande distribuzione](#) (e tra queste soprattutto le imprese agricole), da un lato, subiscono gli effetti della dispersione del valore nella filiera, a causa della pluralità di intermediari che contribuiscono ad accrescere il valore del prodotto finale; dall'altro, a causa dell'incertezza del prezzo finale effettivamente pagato per le forniture, non sono in grado di programmare e finanziare adeguatamente le attività imprenditoriali (p. 211 dell'Indagine).

Analogo rischio si avverte da tempo a livello europeo, dove la [Commissione europea](#), a fronte del crollo dei prezzi delle produzioni agricole e del contestuale continuo aumento dei prezzi al consumo, ha aperto, già dal 2009, la discussione sulla necessità di intervenire sui meccanismi di funzionamento della filiera agroalimentare ([Commissione europea](#), 2009; 2013; 2016), sia attraverso l'azione legislativa degli Stati membri, sia mediante l'adozione di buone pratiche da parte delle imprese della filiera. Esigenza, questa che, da ultimo, si è tramutata nella proposta di [direttiva](#) in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare, giustificata dalla considerazione che «a causa dello scarso potere contrattuale rispetto ai grandi operatori della filiera, gli operatori più piccoli sono, in generale, più soggetti a pratiche commerciali sleali» e che, in particolare, «i produttori agricoli sono particolarmente vulnerabili a tali pratiche, in quanto mancano spesso di un potere contrattuale che corrisponda a quello dei loro *partner* a valle che acquistano i loro prodotti. Ciò è dovuto al fatto che le alternative di cui dispongono per far giungere i loro prodotti ai consumatori sono limitate» ([Commissione europea](#), 2018, 1).

D'altra parte, come dimostrato dalle analisi sulla distribuzione del valore nella nostra filiera agroalimentare, la già significativa compressione degli utili e, dunque, la loro limitata incidenza sul prezzo finale del bene fanno sì che un risparmio sul prezzo finale che viene pagato dai consumatori possa realizzarsi soprattutto agendo su una riduzione dei costi di produzione (Zaghi A., Bono P., 2011, 5 ss.), tra i quali, per quel che qui più interessa, il [costo del lavoro](#).

Un rilevante ambito di riflessione attiene, dunque, alle modalità di fissazione del prezzo delle materie prime da parte degli acquirenti nella filiera agroalimentare e, fenomeno altrettanto rilevante, alle prassi delle aste al doppio ribasso o alle vendite sottocosto da parte delle imprese della [grande distribuzione](#); tutti fenomeni in grado di spostare il punto di equilibrio tra tutele e sfruttamento.

Si tratta, peraltro, di fattori sui quali non è possibile intervenire legislativamente agendo esclusivamente sulla "leva" lavoristica e che

necessitano, viceversa, di riflessioni multidisciplinari, anche al fine di valutare se eventuali correttivi possano o meno essere introdotti utilizzando gli strumenti già oggi disponibili (cooperazione tra agricoltori e industriali), ovvero se siano necessari (e possibili) nuovi interventi legislativi (su questi temi, v. il contributo di Canfora, in q. vol., nonché Canfora, 2018, Pinto 2017).

Altri profili di criticità del sistema produttivo agricolo e i fattori di vulnerabilità dei lavoratori

Come noto, le dinamiche distorsive prodotte dalla struttura del settore agricolo sul mercato del lavoro non riguardano esclusivamente lo squilibrio di potere tra gli operatori economici della filiera, ma attengono altresì alle caratteristiche intrinseche della produzione, inevitabilmente legata alla stagionalità dei cicli biologici e, conseguentemente, alla discontinuità del fabbisogno di manodopera. Tale circostanza determina una domanda di lavoro particolarmente flessibile, poco prevedibile e per brevi periodi.

L'incontro tra domanda e offerta di lavoro in agricoltura richiederebbe, pertanto, una gestione adeguata da parte delle strutture pubbliche preposte, che tenesse in debita considerazione la naturale discontinuità delle prestazioni richieste, nonché la frammentarietà del sistema produttivo e la necessità di organizzazione di un sistema di trasporto dei lavoratori sui campi. Ed invero, anche le strutturali inefficienze dei sistemi pubblici di collocamento hanno contribuito, nel corso del tempo, ad alimentare forme di lavoro irregolare (nelle diverse accezioni richiamate in apertura) e, in primo luogo, il ricorso a "caporali".

Dagli studi citati *supra* (par. su *Alcuni elementi di contesto*) emerge, in realtà, la dimensione sovranazionale del fenomeno del c.d. caporalato, tristemente noto all'opinione pubblica per i tragici fatti di cronaca che periodicamente narrano di rapporti di lavoro instaurati attraverso l'intermediazione illecita del c.d. "caporale", un soggetto che svolge attività non autorizzate di reclutamento e somministrazione di manodopera in favore di utilizzatori-imprenditori agricoli, al fine di destinarla al lavoro, sovente svolto in condizioni di sfruttamento, in cambio di una percentuale trattenuta sulla retribuzione. Il sistema si avvale della condizione di vulnerabilità dei lavoratori sfruttati, la quale presenta aspetti complessi e multifattoriali in relazione ad alcune categorie di lavoratori impiegati anche – ma non solo – nel settore agricolo (Costantini, 2018). Il riferimento è, in particolare, ai lavoratori migranti, con specifico riguardo agli stranieri irregolarmente soggiornanti nel territorio italiano.

In merito si deve rilevare criticamente, come diffusamente sostenuto dagli studiosi che si sono interessati del rapporto fra diritto del lavoro e disciplina dell'immigrazione, che l'utilizzo del contratto di lavoro quale dispositivo che legittima la regolare presenza sul territorio degli stranieri extra-UE produce un circolo vizioso fra l'irregolarità del soggiorno e l'irregolarità del lavoro (Calafà 2013; Mc Britton 2017). Infatti, il fatto che la regolarità del soggiorno sia subordinata all'esistenza di un contratto di lavoro intensifica ulteriormente la condizione di vulnerabilità dei lavoratori migranti (in tal senso, anche le conclusioni del Rapporto Greta, 2018), in quanto alla comune esigenza di lavorare per procurarsi i mezzi di sussistenza si affianca la necessità di reperire un contratto di lavoro al fine di poter fare legalmente ingresso, ovvero permanere, nel territorio dello Stato. La descritta dinamica genera conseguenze distorsive, ponendosi alla base di un duplice nucleo di esigenze: da un lato, coloro che sono in possesso di regolare permesso di soggiorno per lavoro sono indotti ad accettare qualunque condizione di impiego pur di soddisfare l'esigenza di contrattualizzazione del rapporto. D'altro canto, ai migranti irregolari non è concessa alternativa rispetto allo svolgimento di attività lavorativa in condizioni di assoluta informalità.

A tali ragioni di vulnerabilità si aggiungono, poi, specifici fattori di contesto che interessano i lavoratori nella loro condizione di immigrati, legati quindi alla scarsa consapevolezza dei propri diritti, alla mancanza di reti familiari e sociali e, soprattutto, alla necessità impellente di reperire fonti di guadagno: tali circostanze riducono notevolmente i margini di autodeterminazione dei lavoratori migranti nel sottrarsi alle pratiche di sfruttamento e nel segnalarle alle Autorità. Quanto a quest'ultimo aspetto, non si può tacere l'effetto controproducente determinato dall'introduzione, ad opera della L. 189/2002 (c.d. legge Bossi-Fini), del reato di "clandestinità" di cui all'art. 10 *bis* L. 286/1998 (TU Immigrazione): qualora la vittima sia un migrante irregolare, tale previsione finisce inevitabilmente per disincentivare la denuncia delle condizioni di irregolarità e di sfruttamento, poiché questi «avrà ragione di temere un pregiudizio anziché di aspirare a una protezione» (Pinto, 2017, 259).

Alcune sanzioni per il lavoro prestato irregolarmente

Sul fronte delle misure repressive adottate dal legislatore, pur non potendo in questa sede soffermarci sull'articolato (benché frammentato) sistema sanzionatorio all'uopo predisposto (cfr. per un'approfondita disamina Pinto, a cura di, 2007 e, più di recente, Ferrante V., a cura di, 2017), meritano menzione la c.d. maxi-sanzione per il lavoro sommerso, le sanzioni che gravano sui datori di lavoro che impieghino lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno e il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro previsto dall'art. 603 *bis* c.p.

Quanto alla maxi-sanzione, essa, pur non attenendo in maniera precipua alle prestazioni di lavoro agricolo, merita un richiamo in quanto trattasi della prima sanzione *ad hoc* introdotta al fine di contrastare il lavoro irregolare (ai sensi dell'art. 3, co. 3, d.l. 12/2002, conv. con mod. in L. 73/2002), il cui importo, particolarmente elevato anche a seguito delle rimodulazioni recentemente operate con l'art. 22 del d. lgs. 151/2015, si qualifica per l'obiettivo di censurare con rigore il ricorso al lavoro non contrattualizzato (Russo, 2017, 12 ss.). La *ratio* di deterrenza che caratterizza la gravità delle conseguenze sanzionatorie è accompagnata da uno strumento *compliance* azionabile in sede di accertamento, che prevede il ricorso alla diffida accertativa per incentivare la regolarizzazione del rapporto: ad essa può conseguire, infatti, il pagamento della sanzione in misura minima, qualora il datore di lavoro stipuli con il

medesimo lavoratore “in nero” un contratto di lavoro subordinato, anche *part-time*, di durata non inferiore a tre mesi; la riduzione resta tuttavia esclusa in caso di lavoratori migranti irregolarmente soggiornanti. Attraverso tale previsione, dunque, l'ordinamento manifesta il proprio interesse alla regolarizzazione del rapporto (Novella, 2016) e, dunque, alla tutela del lavoratore, ma tale interesse risulta cedevole nelle ipotesi in cui l'adempimento confligga con la disciplina pubblicistica in materia di immigrazione, ispirata da logiche per lo più securitarie.

Quanto, invece, all'apparato sanzionatorio di derivazione europea predisposto per i datori di lavoro che assumano lavoratori irregolarmente soggiornanti, si rammentano le disposizioni degli artt. 22, co. 12-12 *quinquies* e 24, co. 15, TU Immigrazione, che stabiliscono che in tali circostanze ricorra una fattispecie delittuosa punita con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di entità proporzionata al numero di stranieri impiegati, sanzioni che aumentano nell'ipotesi in cui il lavoratore versi in condizioni di grave sfruttamento. In tali circostanze, è altresì previsto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ex art. 5, co. 6, TU Immigrazione, allo straniero che abbia presentato denuncia e che si impegni a cooperare nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro. L'art. 3 d. lgs. 109/2012 prevede, poi, un obbligo per il datore di lavoro di corrispondere allo straniero irregolare, ancorché illegalmente assunto, tutte le somme dovutegli a titolo retributivo, contributivo e fiscale: trattasi di previsione già ricavabile in via interpretativa dalla disciplina delle prestazioni lavorative di fatto stabilita dall'art. 2126 c.c. (Chiaromonte, 2018, 348 ss.) cui il legislatore aggiunge una presunzione relativa di durata del rapporto pari a tre mesi. Infine, si anticipa che la recente modifica del delitto di intermediazione illecita di cui all'art. 603 *bis* c.p. ad opera della L. 199/2016 ha prodotto effetti rilevanti sul riconoscimento del titolo di soggiorno a favore di migranti irregolari vittime di sfruttamento lavorativo, in virtù dei quali gli stessi hanno ora accesso, per espressa previsione normativa, al permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale di cui all'art. 18 TU Immigrazione, che consente altresì allo straniero di sottrarsi allo sfruttamento partecipando a programmi di assistenza e integrazione sociale finanziati con risorse ministeriali (sull'applicabilità dell'art. 18 a situazioni siffatte già *ante* riforma, Genovese, Santoro, 2018).

Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: una fattispecie “a maglie strette”?

L'apparato sanzionatorio teso a garantire la regolarità del lavoro e del soggiorno si rivela, tuttavia, del tutto insufficiente a contrastare, sia sotto il profilo punitivo che sotto quello general-preventivo, un fenomeno caratterizzato da estrema deprecabilità, sotto il profilo assiologico prima che giuridico, quale quello del caporalato.

Il legislatore italiano ha previsto pertanto una specifica fattispecie delittuosa per le ipotesi di “intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro”, attraverso l'introduzione dell'art. 603 *bis* c.p. con d. l. 138/2011, fattispecie successivamente modificata con la L. 199/2016 al fine di ovviare alle molteplici lacune della precedente formulazione, che ne avevano determinato un'operatività limitata (Ferrante D., 2016). La fattispecie di reato, di applicazione sussidiaria rispetto alle ipotesi più gravi di riduzione e mantenimento in schiavitù e tratta di persone, sanziona con pene dotate di adeguata valenza dissuasiva sia il reclutamento che l'utilizzo diretto di manodopera in condizioni di sfruttamento lavorativo, mediante approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori. A tal fine, la disposizione si presenta particolarmente innovativa nella misura in cui definisce per la prima volta a livello normativo nazionale la condizione di sfruttamento lavorativo, collegandola ai determinati indici: questi ultimi, concepiti quali strumenti di orientamento probatorio, sono stati individuati dal legislatore tenendo conto del “nucleo essenziale” della normativa in materia di rapporto di lavoro (retribuzione; orario, riposi, aspettative, ferie; igiene e sicurezza), con l'aggiunta del riferimento alle condizioni lavorative o alloggiative degradanti.

L'entrata in vigore della norma e la sua successiva riformulazione sono state accompagnate da un vivace dibattito interno alla dottrina penalista e lavorista (per una ricognizione, ex *plurimis*, Di Marzio, a cura di, 2017), inerente ai profili di criticità della formulazione del precetto, all'effettività delle sue potenzialità dissuasive, nonché all'opportunità stessa di ricorrere allo strumento penalistico a fronte di un fenomeno intriso di elementi fattuali difficilmente riconducibili all'interno di fattispecie normative improntate ai canoni indefettibili di tassatività e precisione definitoria.

Pur non potendo dar conto in questa sede delle posizioni espresse, ci si limita a richiamare i timori espressi da parte della dottrina penalista in relazione alla genericità del precetto normativo e alla possibile violazione del principio di tassatività (Torre, 2018, 299). A tali osservazioni ha replicato altra parte della dottrina rilevando come, ai fini della integrazione dell'illecito penale, non può considerarsi sufficiente la mera condotta episodica, dovendosi ritenere necessario che le condotte rivelatrici della condizione di sfruttamento, protrattesi nel tempo, siano state tali da incidere sulla libertà e dignità del lavoratore in quanto persona (cfr. *amplius* Garofalo, 2018; Stolfa, 2017, 91), così valorizzando il dato sistematico della collocazione della norma nell'ambito dei delitti contro la personalità individuale.

È indubbia tuttavia la pertinenza dei rilievi critici inerenti ai limiti dello strumento penalistico in risposta ad un fenomeno che, come si è avuto modo di rilevare *supra*, fiorisce e si alimenta a partire dalle distorsioni di sistema che caratterizzano il settore produttivo agricolo.

Sulla scorta di tali considerazioni, si rivela di un certo interesse volgere lo sguardo verso modelli nazionali alternativi nell'approccio al medesimo problema del caporalato e dello sfruttamento del lavoro: fra questi si annovera l'esperienza del “modello autorizzatorio” adottato dal Regno Unito nel 2004, con l'approvazione del *Gangmaster (Licensing) Act* e l'istituzione di un sistema di licenze necessarie per svolgere l'attività di intermediazione di manodopera nei settori dell'agricoltura, dell'orticoltura, della pesca e della trasformazione dei prodotti agroalimentari. La gestione del sistema è affidata ad un ente pubblico non ministeriale, il quale a seguito

dell'approvazione del *Modern Slavery Act* del 2015 e dell'*Immigration Act* del 2016, ha assunto la denominazione di *Gangmaster and Labour Abuse Authority* (Glaa). La concessione della licenza è subordinata alla verifica del rispetto degli *standard* minimi di lavoro imposti dalla legge. La legge, inoltre, istituisce un'ipotesi di reato sia in capo agli intermediari che operino senza licenza, sia per gli utilizzatori che impieghino consapevolmente lavoratori somministrati da *gangmasters* sprovvisti di licenza.

La dottrina anglosassone non ha omesso di evidenziare, tuttavia, alcune criticità nella regolamentazione del sistema di contrasto allo sfruttamento del lavoro nel Regno Unito (Schenner, 2017). Fra queste, merita un richiamo l'introduzione del reato legato allo svolgimento di lavoro illegale da parte di migranti sprovvisti di titolo di soggiorno abilitativo in tal senso (art. 34, *Immigration Act* 2016). Ci si può domandare, dunque, se il *Director of Labour Market Enforcement*, figura chiave all'interno del Glaa e collegato al Ministero dell'Interno, nel momento in cui dovesse accertare un caso di sfruttamento lavorativo, conferirebbe priorità allo *status* di vittima del lavoratore, ovvero a quello di soggetto attivo del reato richiamato, per il quale è prevista una sanzione tutt'altro che simbolica (sino a 51 settimane di reclusione, oltre alla restituzione del salario percepito). È indubbio, peraltro, che la criminalizzazione dell'*undocumented work* incida significativamente sulla propensione dei migranti irregolari a denunciare gli abusi legati allo sfruttamento lavorativo, per tal via incrementando i profili di vulnerabilità di tale categoria di lavoratori.

Nonostante le problematiche denunciate, l'azione del Glaa è considerata un esempio di *best practice* nell'individuare i casi di sfruttamento del lavoro (Flex, 2017), sicché è stata segnalata l'importanza di estenderne le competenze anche ad altri settori ad alto rischio, tra i quali, in particolare, il settore dell'edilizia, nonché alle imprese che si occupino dei servizi di pulizia, cura ed ospitalità (Robinson, 2014). Inoltre, da più parti è stata auspicata una sorta di esportazione del modello regolativo adottato in Gran Bretagna (Conford, Burchardt, 2012; Palumbo, Scirba, 2018, 57).

Il potenziamento e la specializzazione del sistema ispettivo del lavoro

Gli strumenti sanzionatori approntati dal legislatore italiano a tutela della legalità del lavoro in agricoltura non si pongono, come si è avuto modo di rilevare, nella logica autorizzatoria del modello anglosassone, ma rispondono piuttosto ad un modello di deterrenza. Quest'ultimo, muovendo dal presupposto per cui gli attori economici determinano la propria condotta valutando il rapporto costi-benefici della conformazione al comportamento richiesto dalla legge, richiede l'imprescindibile supporto di un sistema di vigilanza e monitoraggio adatto a soddisfare l'obiettivo dissuasivo, lì dove, al contrario, il malfunzionamento del sistema produce l'effetto opposto di ingenerare fiducia nel vantaggio discendente dalla violazione. In altri termini, com'è stato efficacemente osservato, «l'efficacia del diritto del lavoro dipende in gran parte, anche se non in modo esclusivo, dal corretto funzionamento di un sistema di ispezione del lavoro» (Casale, 2013, 302).

Ciò nonostante, proprio su questo versante si riscontrano gravi inefficienze relative all'azione dei servizi ispettivi del lavoro nel settore agricolo, dovute sia all'inadeguatezza delle risorse investite nella sorveglianza, sia alla frammentazione e alla parziale sovrapposizione delle competenze degli organi preposti ai controlli in materia di lavoro e previdenza, che sino alle più recenti riforme erano attribuite ai servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'Inps e dell'Inail, delle Asl (per quanto riguarda la vigilanza in materia di salute e sicurezza), nonché alla Guardia di finanza e all'Agenzia delle entrate (per l'accertamento delle violazioni della normativa fiscale e tributaria).

L'esigenza di razionalizzazione dell'attività di vigilanza sul lavoro era avvertita da tempo e ha condotto, con riferimento specifico al settore agricolo, all'istituzione del Registro unico dei controlli ispettivi sulle imprese agricole (con D.M. 22.07.2015, emanato in attuazione della L. 116/2014). Si tratta di un registro informatico in cui confluiscono i dati concernenti i controlli in materia agroalimentare, fiscale, lavoristica, previdenziale, urbanistica e di sicurezza sul lavoro effettuati dai diversi organi di vigilanza, compresi gli organi di polizia e gli organismi pagatori (es. Agea).

Il progetto di coordinamento dell'attività ispettiva ha trovato poi espressione ulteriore con l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl), ai sensi del d. lgs. 149/2015, emanato nell'ambito del più ampio disegno riformatore del mercato del lavoro attuato con il c.d. *Jobs Act* (per una disamina approfondita, si rinvia a Esposito, a cura di, 2017).

Nonostante i progressi compiuti nella direzione della riunificazione dei compiti affidati ai servizi ispettivi del lavoro, la diffusione di una cultura della legalità nei rapporti di lavoro in agricoltura incontra specifici profili di criticità, come accennato in precedenza. Le peculiarità del settore richiederebbero, pertanto, nel delineare una più efficace azione di contrasto all'irregolarità e allo sfruttamento del lavoro, sforzi ulteriori di specializzazione delle procedure di controllo per adeguarle maggiormente ai fattori di rischio che le imprese agricole e i lavoratori impiegati nel settore manifestano più frequentemente.

Su questa linea si collocano in effetti le raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee espresse in un recente studio (*European Union Agency for Fundamental Rights*, 2018) che individua gli obiettivi da perseguire per incrementare l'efficacia dei sistemi ispettivi degli Stati membri nel supporto informativo reso ai lavoratori riguardo ai propri diritti, in specie ai lavoratori migranti, nel garantire che la regolamentazione nazionale dei flussi migratori non produca effetti dissuasivi rispetto all'accesso ai meccanismi di tutela dei diritti fondamentali da parte dei migranti irregolari, nel pianificare l'attività ispettiva sulla base di un sistema di analisi e [valutazione](#) delle criticità che tenga in considerazione alcuni "rischi elettivi" in determinati settori produttivi, fra i quali quello agricolo. Un esempio di *best practice* che lo studio citato considera rispondente a tali orientamenti si rinviene nella legislazione dei Paesi Bassi, che dal 2016, con il Programma "*Inspectorate SzW*" ha istituito una sezione speciale all'interno dell'Ispettorato del lavoro deputata a svolgere indagini sullo sfruttamento lavorativo tramite analisi di rischio e a garantire una protezione efficace dei lavoratori

vulnerabili, attraverso la collaborazione con *partner* pubblici e privati.

In Italia, uno specifico fattore di rischio in agricoltura riguarda la verifica della regolarità contributiva, la quale, come anticipato in apertura, si scontra sia con il lavoro sommerso, sia con il fenomeno del lavoro fittizio, in qualche misura favorito dalla disciplina degli ammortizzatori sociali del settore. Si consideri, ad esempio, che il trattamento di disoccupazione agricola consente l'erogazione della prestazione in presenza dei soli requisiti assicurativi e indipendentemente dall'attualità dello stato di disoccupazione al momento in cui essa è percepita, prescindendo altresì dai vincoli derivanti dalle regole di condizionalità stabilite nel quadro delle politiche attive per il lavoro (per una più ampia disamina, D'Onghia, 2017). Tale meccanismo alimenta pratiche di simulazione dei rapporti di lavoro agricolo finalizzate esclusivamente alla percezione del trattamento, ai danni delle casse dell'Inps: è il fenomeno dei c.d. "falsi braccianti agricoli" (Chiaromonte, 2018; D'Onghia, de Martino, 2018), che, come anticipato, si verifica allorché taluni imprenditori agricoli, talvolta conniventi con la criminalità organizzata, assumono lavoratori – previo pagamento di un corrispettivo da parte di questi ultimi – al solo fine di raggiungere il minimale contributivo previsto per l'accesso alla prestazione, per poi licenziarli consentendo loro di fruire dell'indennità. Nei casi in cui non si tratta di imprese fantasma, le giornate di lavoro "vendute" sono poi concretamente svolte da lavoratori impiegati irregolarmente.

Una strategia di applicazione generale volta a contrastare simili prassi fraudolente è quella elaborata dall'Inps attraverso il c.d. Piano Operativo *Frozen* (cfr. circolare Inps 30.05.2017, n. 93), caratterizzato da un approccio preventivo che, attraverso appositi indicatori di rischio, individua le denunce contributive che presentano profili di irregolarità, provvedendo a "congelarne" gli effetti economici al fine di condurre accertamenti mirati, al cui esito positivo sarà subordinata l'erogazione della prestazione. Il sistema, tuttavia, si applica al momento esclusivamente agli imprenditori che presentano le denunce contributive mediante il flusso Uniemens, escludendo dunque le aziende agricole, che adottano il sistema Dmag². In realtà, l'adozione del modello Uniemens era stata già disposta per le imprese agricole dall'art. 8, co. 8, L. 199/2016: si trattava di una previsione quanto mai opportuna, in ragione della maggiore attitudine del sistema Uniemens a consentire una procedura più efficiente e tempestiva di accertamento contributivo (Miscione, 117). L'operatività del nuovo regime è stata tuttavia prorogata al 1° gennaio 2019 (ex art. 1, co. 1154, L. 205/2017), con ciò impedendo, al momento, l'applicabilità della strategia di monitoraggio elaborata dall'Inps anche al settore agricolo.

Sotto altro aspetto, con il precipuo intento di orientare l'attività ispettiva nel settore agricolo, il legislatore italiano ha istituito la "Rete del lavoro agricolo di qualità" (d.l. 91/2014, convertito in L. 116/2014, successivamente modificata ad opera della L. 199/2016) (v. *amplius* Battistelli, Pascucci, 2018): si tratta di una misura di [valutazione](#) e certificazione preventiva della legalità che mira a selezionare le imprese agricole che non abbiano riportato condanne per violazioni della normativa fiscale, lavoristica e previdenziale, nonché per alcuni delitti tra i quali figura quello previsto dall'art. 603 *bis* c.p. L'adesione alla Rete è volontaria e produce l'esonero delle imprese iscritte dall'attività di vigilanza svolta dall'Inl e dall'Inps, che viene così orientata nei confronti delle imprese non iscritte (Viscomi, 2015). Tale conseguenza, non suscettibile di adeguato approfondimento in questa sede, si presenta, in realtà, potenzialmente pericolosa, in quanto la verifica meramente documentale che consente l'iscrizione alla Rete non appare idonea ad accertare l'eticità della produzione secondo canoni oggettivi. Piuttosto, sarebbe stato auspicabile che le imprese iscritte alla Rete, proprio in quanto autorizzate a fregiarsi di un marchio etico a seguito della pubblicazione, a cura dell'Inps, dell'elenco delle imprese iscritte, fossero maggiormente soggette a verifiche ispettive. Peraltro, i dati inerenti alle effettive adesioni da parte delle imprese agricole rivelano che si tratta di uno strumento dotato di scarsa attrattiva, anche in ragione dei limitati vantaggi competitivi che ne conseguono: il legislatore nazionale non ha previsto, infatti, specifici incentivi a sostegno dell'iscrizione, i quali – se si escludono alcune previsioni contenute nella legislazione regionale (Mininni, 2018) – consistono essenzialmente nell'attenuazione dei controlli e nel beneficio, del tutto eventuale, che può derivare agli imprenditori dalle collaborazioni e buone prassi instaurate con gli altri soggetti ammessi all'iscrizione, ovvero – *inter alia* – gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i Centri per l'impiego e i soggetti autorizzati allo svolgimento dell'attività di intermediazione e somministrazione di lavoro.

Conclusioni

Dall'analisi sopra condotta emergono, pur nella necessaria brevità del contributo, alcuni fattori di criticità delle politiche pubbliche volte al contenimento delle forme di sfruttamento dei lavoratori in agricoltura: una parte significativa delle politiche è incentrata su strumenti di tipo repressivo, che, pur rafforzati e perfezionati ad opera degli interventi legislativi degli ultimi anni, non risultano tuttavia in grado di garantire il raggiungimento dell'obiettivo, se non adeguatamente accompagnati da un più profondo ripensamento della vigente legislazione.

In particolare, con specifico riferimento ai lavoratori migranti, pur se non mancano strumenti volti a favorire l'emersione di situazioni di sfruttamento lavorativo (come si è visto a proposito della estensione del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale di cui all'art. 18 TU Immigrazione), l'attuale legislazione pubblicistica dell'immigrazione, con la sua preminente finalità securitaria, rischia di provocare effetti perversi, accentuando le condizioni di debolezza negoziale e, quindi, di vulnerabilità allo sfruttamento, sia dei migranti regolari che degli irregolari; e ciò contribuisce, inoltre, a favorire forme di concorrenza al ribasso che si riverberano anche sui lavoratori nazionali.

Più in generale, l'effettività delle norme di tutela e l'efficacia di quelle sanzionatorie necessitano di strumenti ispettivi più efficienti, che, anche grazie ad una maggiore specializzazione delle procedure di controllo, siano in grado di contribuire a modificare il calcolo delle

convenienze degli operatori economici; né può essere trascurata, nella medesima direzione, l'opportunità di interventi di rafforzamento e correzione della disciplina volta a favorire comportamenti virtuosi (si pensi alla Rete del lavoro agricolo di qualità). Infine, l'intervento del legislatore lavorista non è comunque in grado di incidere sui fattori legati allo squilibrio di potere contrattuale tra gli operatori della filiera agroalimentare; rispetto ad essi, pertanto, sarà essenziale, anche per gli studi giuslavoristici, attendere gli esiti del dibattito in corso (come si è detto, anche a livello europeo) sulla necessità di un intervento normativo in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra le imprese della filiera.

Riferimenti bibliografici

- Agcm (2013), Autorità Garante della Concorrenza e del mercato, Indagine conoscitiva – Settore della [grande distribuzione organizzata](#) IC43, conclusa il 24.7.2013, provvedimento n. 24465, Bollettino Agcm n. 31 del 12.8.2013
- AgrOsserva (2014), *Report* del 2 febbraio 2014, relativo al IV trimestre 2013
- Battistelli S., Pascucci P. (2018), La promozione dell'impresa agricola di qualità. In: Campanella P. (a cura), De Marco M. (diretto), *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio Caritas*, Aracne editrice, Roma, p. 397 ss
- Calafà L. (2013), *Migrazioni economiche e contratto di lavoro degli stranieri*, il Mulino, Bologna
- Canfora I. (2018), La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, p. 259 ss
- Casale G. (2013), Efficacia del diritto del lavoro e ruolo dell'ispezione del lavoro, *Rivista italiana di diritto del Lavoro*, 2, p. 301 ss
- Chiaromonte W. (2018), «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, p. 321 ss
- Coldiretti, Eurispes, Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare (2017), *Agromafie. Quarto Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Minerva Editore, Roma
- [Commissione europea](#) (2009), Comunicazione sul Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa, 28.10.2009, Com 2009 (591) final, [\[pdf\]](#)
- [Commissione europea](#) (2013), Libro verde sulle pratiche commerciali sleali nella catena di fornitura alimentare e non alimentare tra imprese in Europa, Bruxelles, 31.1.2013, Com (2013) 37 final, [\[link\]](#)
- [Commissione europea](#) (2016), Relazione al [Parlamento Europeo](#) e al Consiglio sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese, Bruxelles, 29.1.2016, COM (2016) 32 final, [\[link\]](#)
- [Commissione europea](#) (2018), Proposta di [direttiva](#) del [Parlamento Europeo](#) e del Consiglio in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare, Bruxelles, 12.4.2018 Com (2018) 173 final, [\[pdf\]](#)
- Conford P., Burchardt J. (2012), The return of the gangmaster, *The Land*, p. 20 ss
- Costantini E. (2018), Soggiorno, residenza, contratto. In: Campanella P. (a cura), De Marco M. (diretto), *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio Caritas*, Aracne editrice, Roma, p. 227 ss
- D'Onghia M. (2017), Tutele in caso di perdita dell'occupazione. In: Curzio P., Di Paola L., Romei R. (diretto), *Previdenza e assistenza, Lavoro*, Giuffrè, Milano, p. 161 ss
- D'Onghia, de Martino (2018), Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 /2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso, *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, p. 157 ss
- Di Marzio F. (a cura) (2017), *Agricoltura senza caporalato: osservatorio sulla criminalità in agricoltura e sul sistema agroalimentare*, Roma: Donzelli
- Esposito M. (a cura) (2017), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Giappichelli, Torino
- European Union Agency for Fundamental Rights (2018), *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: boosting workplace inspections*, [\[link\]](#)
- Ferrante D. (2016), La legge 199/2016: le disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ottica del legislatore, [\[link\]](#)
- Ferrante V. (a cura) (2017), *Economia informale e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano
- Flex (Focus on Labour Exploitation) (2017), *Risky Business: Tackling Exploitation in the UK Labour Market*, [\[pdf\]](#)
- Garofalo D. (2018), Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura), *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2, p. 229 ss
- Genovese D., Santoro E. (2018), L'articolo 18 (t.u. immigrazione) e il contrasto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista fra libertà e dignità, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 3, p. 543 ss
- Greta (2018), *7th General report on Greta's activities*, Consiglio d'Europa, marzo 2018, [\[link\]](#)
- Inl (2017), *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, [\[pdf\]](#)
- Mc Britton M. (2017), *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Cacucci, Bari
- Milan Centre for Food Law and Policy, Coop (a cura) (2018), *BeAware. Best Practices against Work Exploitation in Agriculture. Executive summary*, [\[link\]](#)
- Mininni G. (2018), Risultati e passi da compiere per la piena attuazione della legge. In: Osservatorio Placido Rizzotto, Flai-Cgil (a cura), *Agromafie e Caporalato*, Rapporto 04, Bibliotheka Edizioni, Roma, p. 30 ss
- Miscione M. (2017), Caporalato e sfruttamento del lavoro, *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2, p. 113 ss
- Novella M. (2016), Il modello italiano dell'ispezione sul lavoro: *deterrence, compliance* o altro? In: Gottardi D. (a cura), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, Torino, p. 259 ss
- Osservatorio Placido Rizzotto, Flai-Cgil (a cura) (2018), *Agromafie e caporalato*, Rapporto 04, Bibliotheka Edizioni, Roma
- Palumbo L., Scirba A. (2018), The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: the need for a Human Rights and Gender based approach, European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, [\[pdf\]](#)

- Peruzzi M. (2015), Lavoro irregolare, sommerso, non dichiarato, illegale: questioni definitorie nella prospettiva interna e dell'Unione europea, *Diritti lavori mercati*, 1, p. 115 ss
- Pinto V. (a cura) (2007), Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare, Cacucci, Bari
- Pinto V. (2017), Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero. In: Ferrante V. (a cura), *Economia informale e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita e Pensiero, Milano, p. 98 ss.
- Robinson C. (2014), Preventing trafficking for labour exploitation, www.labourexploitation.org, Marzo 2014
- Russo M. (2017), Qualche riflessione sul lavoro irregolare, *WP Csdle "Massimo D'Antona".IT – 339/2017*
- Schenner J. (2017), The Gangmaster Licensing Authority: An Institution Able to Tackle Labour Exploitation?, *Economia agro-alimentare/Food Economy*, 2017, 3, p. 357 ss.
- Stolfa F. (2017), La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2017, 1, 86 ss
- Torre V. (2018), Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2, p. 289 ss
- Viscomi A. (2015), 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, *Rivista giuridica del lavoro*, 3, I, p. 606 ss
- Zaghi A., Bono P. (2011), La distribuzione del valore nella Filiera agroalimentare italiana, *Agriregionieuropa*, n. 27

1. Il contributo è il frutto di una riflessione comune dei due autori. Tuttavia, ai soli fini della formale attribuzione della responsabilità delle singole parti, si precisa che Vito Leccese è autore dei parr. *Alcuni elementi di contesto* e *Un primo fattore di criticità del mercato del lavoro agricolo: la struttura della filiera agroalimentare e le modalità di fissazione dei prezzi*, nonché della *Introduzione* e delle *Conclusioni*; Daniela Schiuma è autrice dei rimanenti paragrafi.
2. I due sistemi di invio all'Inps delle denunce retributive e contributive dei rapporti di lavoro differiscono essenzialmente per la cadenza con la quale devono intervenire, mensile per il flusso Uniemens e trimestrale per il Dmag, nonché per le diverse modalità di determinazione dei contributi dovuti e per le scadenze di [pagamento](#) da parte delle aziende, differite per gli imprenditori agricoli che utilizzano il flusso Dmag.

Tematiche: [Giovani, formazione e capitale umano](#) | [Impresa](#) | [Normativa e legislazione](#) | [Redditi e condizioni di vita](#)

Rubrica: [Tema](#)

[Accedi o registrati per inserire commenti.](#)