



Contrasto dello sfruttamento del lavoro in agricoltura A.C. 4008

Dossier n° 234 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
12 ottobre 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4008
Titolo:	Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	12
Date:	
adozione quale testo base:	6 ottobre 2016
Commissioni competenti:	Il Giustizia, XI Lavoro
Sede:	referente
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il provvedimento mira a garantire una maggior efficacia all'azione di contrasto del caporalato, introducendo significative modifiche al quadro normativo penale e prevedendo specifiche misure di supporto dei lavoratori stagionali in agricoltura. I **principali filoni di intervento** della proposta di legge A.C. 4008, composta da 12 articoli, riguardano:

- la riscrittura del reato di caporalato (*intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*), che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro;
- l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità;
- l'arresto obbligatorio in flagranza di reato;
- il rafforzamento dell'istituto della confisca;
- l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato;
- l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato;
- l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo antitratta;
- il potenziamento della *Rete del lavoro agricolo di qualità*, in funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura;
- il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo.

Il nuovo reato di caporalato (art. 1)

L'**articolo 1** detta una **nuova formulazione dell'art. 603-bis** del codice penale (*Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*), che già attualmente punisce il c.d. caporalato, attraverso la quale (**primo comma**):

- riscrive la condotta illecita del caporale, ovvero di chi recluta manodopera per impiegarla presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno (è soppresso il riferimento allo stato di "necessità"); rispetto alla fattispecie vigente, è introdotta una **fattispecie-base che prescinde da comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori** (non compare più il richiamo allo svolgimento di un'attività organizzata di intermediazione né il riferimento all'organizzazione dell'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento);
- **sanziona il datore di lavoro** che utilizza, assume o impiega manodopera reclutata anche mediante l'attività di intermediazione (ovvero anche - ma non necessariamente - con l'utilizzo di caporalato) con le modalità sopraindicate (ovvero sfruttando i lavoratori ed approfittando del loro stato di bisogno).

Tale fattispecie-base del delitto di intermediazione illecita è punita con la **reclusione da uno a sei anni** e la **multa da 500 a 1.000 euro** per ogni lavoratore reclutato.

Il **secondo comma** del nuovo articolo 603-bis prevede una fattispecie di caporalato - analoga a quella dell'attuale primo comma - caratterizzata dall'esercizio di **violenza o minaccia**; è soppresso il vigente riferimento all'**intimidazione**. Le sanzioni rimangono invariate rispetto a quanto ora previsto dalla citata fattispecie-base (reclusione da 5 a 8 anni e multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato).

Si valuti se l'attuale fattispecie di caporalato connotato dalla intimidazione, non più espressamente indicata

dalla disposizione in commento, possa essere comunque sanzionata in base al nuovo secondo comma (dunque, ancora con la reclusione da 5 a 8 anni) oppure - come risulterebbe dalla nuova formulazione della norma - se debba essere ricondotta al primo comma (dunque, con la più mite pena della reclusione da 1 a 6 anni). In questa seconda ipotesi andrebbero considerati gli effetti retroattivi della norma penale più favorevole.

Il **terzo comma** del nuovo art. 603-bis riguarda le condizioni ritenute **indice di sfruttamento** dei lavoratori. Tali indici - rispetto a quanto già previsto dal secondo comma dell'art. 603-bis (*vedi ante*) - sono integrati anche dal pagamento di retribuzioni palesemente difformi da quanto previsto dai **contratti collettivi territoriali**. Viene poi precisato: che tali contratti, come quelli nazionali, sono quelli stipulati dai **sindacati nazionali maggiormente rappresentativi**; che le violazioni in materia di retribuzioni e quelle relative ad orario di lavoro, riposi, aspettative e ferie devono essere **reiterate** (il testo attuale fa riferimento a violazioni "sistematiche"); che le violazioni riguardino anche i periodi di riposo, oltre al riposo settimanale.

In relazione alla violazione delle norme sulla sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, viene **soppresso** il riferimento alla necessità che la violazione esponga il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale.

In relazione alla sottoposizione dei lavoratori a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti, rispetto alla disposizione vigente è soppresso l'avverbio "particolarmente", da cui deriva un ampliamento dei casi in cui si può realizzare tale condizione-indice.

Analoga invarianza riguarda la disposizione relativa alle **aggravanti specifiche** del reato di caporalato (attuale terzo comma), ora collocata al **quarto comma** del nuovo art. 603-bis, anch'esse sanzionate con l'aumento della pena da un terzo alla metà (*vedi ante*). Peraltro, nella terza aggravante specifica è fatto riferimento ai lavoratori "sfruttati" e non più ai lavoratori "intermediati".

Attenuanti e confisca (artt. 2 e 5)

L'**articolo 2** del provvedimento aggiunge al codice penale gli articoli 603-bis.1 e 603-bis.2, relativi ad **attenuanti** del delitto di caporalato e ad ipotesi di **confisca obbligatoria**.

L'**art. 603-bis.1** ridefinisce per il reato di caporalato, rispetto alla disciplina vigente dell'art. 600-septies.1 (relativa a tutti i delitti contro la personalità individuale), l'ipotesi di **circostanza attenuante specifica**.

L'attenuante, nella nuova formulazione, concerne i soggetti che si siano efficacemente adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove dei reati o per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite.

Sostanzialmente, rispetto all'attuale attenuante di cui all'art. 600-septies.1:

- si introduce l'ipotesi di **elementi utili "per il sequestro delle somme o altre utilità"**;
- si precisa - eliminando il riferimento al "concorrente" - che **l'attenuante è riconosciuta nei confronti di chiunque collabori**; la più specifica definizione della condotta che dà luogo all'attenuante appare conseguenza della riformulazione del reato e della sua estensione al datore di lavoro (si pensi al caso dell'imprenditore coinvolto in procedimento penale per caporalato che possa riferire notizie utili alle indagini su altri episodi di intermediazione illecita relativi ad altre imprese o fruitori di manodopera);
- **augmenta lo sconto di pena** che diventa **da un terzo a due terzi** (attualmente è da un terzo alla metà).

L'art. 603-bis.1 rinvia poi alle norme previste dall'articolo 16-septies del DL n. 8/1991, che prevedono la revisione della sentenza quando le circostanze attenuanti sono state applicate per effetto di dichiarazioni false o reticenti. L'applicazione dell'attenuante specifica di cui all'articolo 603-bis.1 esclude l'applicazione della citata attenuante, meno favorevole, prevista dal citato art.600-septies.1 per chi si adoperi per evitare di portare il reato a conseguenze ulteriori o aiuta la magistratura nella cattura dei concorrenti.

L'**art. 603-bis.2** inserisce il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra i reati per i quali (in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti) è **obbligatoria** - anziché un'ipotesi valutata dal giudice - **la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato**. La novella fa riferimento anche alla confisca obbligatoria delle cose che siano il prezzo, il prodotto o il profitto del reato - ovvero, in caso di impossibilità, alla confisca obbligatoria di beni di cui il reo abbia la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto (cd. confisca per equivalente).

Resta ferma, in tutti i casi, l'esclusione della confisca delle cose che appartengano a persona estranea al delitto.

Nella medesima materia interviene anche la novella di cui all'**articolo 5** del disegno di legge. Integrando la formulazione dell'**art. 12-sexies del DL 306/1992** (L. 356/1992) viene aggiunto il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra i reati per i quali (in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti) è sempre disposta la **confisca obbligatoria del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza** e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità, a qualsiasi titolo, in valore sproporzionato al proprio reddito (dichiarato ai fini delle imposte sul reddito) o alla propria attività economica.

Il controllo giudiziale dell'azienda (art. 3)

L'**articolo 3** prevede - come misura cautelare reale - il possibile **controllo giudiziario dell'azienda** nel corso del procedimento penale per il reato di caporalato. Tale disposizione, conseguenza dell'estensione del reato anche al datore di lavoro, stabilisce - in luogo del sequestro preventivo di cui all'art. 321 c.p.p. - l'adozione da parte del giudice di tale misura (presso l'azienda ove è commesso il reato di cui all'art. 603-bis c.p.) quando l'interruzione dell'attività conseguente al sequestro possa compromettere i livelli occupazionali e diminuirne il valore economico. Con il decreto che dispone la misura, il giudice nomina uno o più **amministratori giudiziari** esperti in gestione aziendale, scegliendoli tra gli iscritti all'albo degli amministratori giudiziari. L'art. 3 detta una specifica disciplina degli obblighi degli amministratori, con particolare riferimento ai controlli sulle condizioni di lavoro, alla regolarizzazione dei lavoratori che, all'atto dell'avvio del procedimento penale per caporalato, prestavano la propria opera in nero nonché alle misure di prevenzione della reiterazione delle violazioni. Viene, infine, previsto che, nei casi di **sequestro di beni di cui è consentita la confisca** ai sensi dell'art. 321, comma 2, c.p.p. (quindi se la misura ablatoria può essere disposta indipendentemente dalle condizioni di applicazione del sequestro preventivo di cui al comma 1: pericolo che la libera disponibilità della cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati) e nei casi di confisca obbligatoria disposta ex art. 603-bis.2 c.p. (introdotto dall'art. 2 del d.d.l.), si applica la disciplina del comma 4-bis dell'art. 12-sexies del citato DL 306/1992. Ne conseguirebbe, pertanto, per tali beni l'applicazione della disciplina del Codice antimafia in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati secondo cui, nell'amministrazione dei beni, il giudice è coadiuvato dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Arresto obbligatorio in flagranza (art. 4)

L'**articolo 4** modifica l'art. 380 del codice di procedura penale aggiungendo il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro commesso con violenza e minaccia tra quelli per cui è **obbligatorio l'arresto in flagranza**.

La responsabilità amministrativa dell'ente (art. 6)

Con l'**articolo 6** viene aggiunto il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra quelli per i quali è prevista la **responsabilità amministrativa degli enti**, di cui al D.Lgs. 231/2001. La **sanzione pecuniaria** a carico dell'ente "responsabile" del reato di caporalato è stabilita **tra 400 quote e 1.000 quote** (art. 25-quinquies); si ricorda che l'importo di una quota va da un minimo di 258 a un massimo di 1.549 euro.

Il fondo per le misure antitratta (art. 7)

L'**articolo 7** modifica l'art. 12 della legge 228 del 2003 prevedendo l'**assegnazione al Fondo anti-tratta** dei proventi delle **confische** ordinate a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-bis del codice penale. La novella comporta, ai sensi del comma 2-bis dell'art. 12, la destinazione delle risorse del Fondo anche all'**indennizzo delle vittime** del reato di caporalato.

La rete del lavoro agricolo di qualità (art. 8)

L'**articolo 8** modifica la normativa che ha istituito presso l'INPS la cd. **Rete del lavoro agricolo di qualità** ([art. 6 del decreto-legge 91 del 2014](#)) alla quale attualmente possono essere iscritte le imprese agricole che non hanno riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, che non sono destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative definitive per le precedenti violazioni e che sono in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

Con il provvedimento in esame viene integrato il **catalogo dei reati ostativi** (*riduzione in schiavitù* (art. 600 c.p.); *tratta di persone* (art. 601 c.p.); *commercio di schiavi* (art. 602 c.p.); *intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro* (art. 603-bis); *delitti contro l'incolumità pubblica* (artt.422-452 c.p.); *delitti contro la pubblica amministrazione* (artt. 314-356 c.p.); *delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio* (artt. 499-517-quater c.p.); *delitti contro il sentimento per gli animali* (artt.544-bis e 544-quinquies c.p)).

Ai fini del divieto di iscrizione, le **sanzioni amministrative** legate alle violazioni in materia di lavoro e di legislazione sociale e in materia di imposte e tasse possono **anche non essere definitive**; viene, però, fatto salvo il caso del trasgressore od obbligato in solido che abbia provveduto, prima della emissione del provvedimento definitivo, alla regolarizzazione delle inosservanze sanabili e al pagamento in misura agevolata delle sanzioni entro i termini previsti dalla legge.

Si introducono, poi, altre **due ulteriori requisiti** per le imprese agricole che intendano partecipare alla Rete del lavoro agricolo di qualità: esse debbono applicare i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali o dall'RSU (rappresentanza

sindacale unitaria); le medesime imprese non devono essere *controllate* da soggetti o *collegate* a soggetti non in possesso del complesso dei requisiti indicati.

Un **nuovo comma 1-bis** dell'art. 6 del DL 91/2014 prevede che **alla Rete del lavoro agricolo di qualità possano aderire**, attraverso la stipula di apposite **convenzioni**: gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i centri per l'impiego, gli enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in agricoltura, i soggetti autorizzati a compiere intermediazione nel settore in materia di mercato del lavoro e le agenzie per il lavoro di cui al decreto legislativo n. 276/2003 e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione di cui all'articolo 12 del D.Lgs n.150/2015, purchè in possesso dei requisiti previsti per le imprese agricole.

La **cabina di regia che presiede alla Rete** del lavoro agricolo di qualità viene modificata (art. 6, **comma 2**, DL 91) nella sua **composizione**, prevedendo la presenza di ulteriori 3 membri, in rappresentanza del *Ministero dell'Interno, dell'Ispettorato nazionale del lavoro* e dall'*agenzia nazionale per le politiche del lavoro*. Tra i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro si aggiungono i rappresentanti delle cooperative agricole.

Alla cabina di regia sono assegnati **ulteriori compiti**, consistenti nel: **monitorare costantemente**, su base trimestrale, **l'andamento del mercato del lavoro agricolo**; 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; stipulare convenzioni per l'adesione alla stessa Rete, avvalendosi delle sezioni territoriali della Rete.

Sempre all'art. 6 del DL 91, un nuovo **comma 7-bis** stabilisce che i soggetti provvisti di autorizzazione al **trasporto di persone**, possono stipulare **apposita convenzione** con la *Rete del lavoro agricolo di qualità*, per provvedere al trasporto di lavoratori agricoli. Agli enti locali è data facoltà di subordinare alla stipula della convenzione l'accesso ai *contributi* da loro istituiti per il trasporto dei lavoratori agricoli. I medesimi enti locali stabiliscono le condizioni e l'ammontare dei contributi tenendo conto di quanto eventualmente previsto dai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali, in ordine alla quantificazione e ripartizione del costo del trasporto tra imprese e lavoratori. La violazione - da parte del trasportatore - di quanto previsto dalla convenzione, comporta la risoluzione di diritto della medesima e la decadenza del trasportatore dai contributi concessi dalle amministrazioni locali.

Il **comma 2 dell'articolo 8** prevede che, nelle more dell'attuazione del **libro unico del lavoro**, l'adattamento del sistema UNIEMENS al settore agricolo, con effetto sulle retribuzioni dovute a partire dal mese di gennaio 2018, non comporta modifiche al vigente sistema di tutele assistenziali e previdenziali previste per i lavoratori agricoli, ivi compreso il sistema degli elenchi annuali e di variazione dei lavoratori agricoli; l'adattamento del sistema UNIEMENS determina, contestualmente, l'attivazione del servizio di tariffazione da parte dell'INPS. I dati contenuti nel **libro unico del lavoro in modalità telematica** – prosegue il comma in esame -, che sostituisce il sistema UNIEMENS quale unico documento per gli adempimenti in materia previdenziale e contributiva, sono resi accessibili a tutte le amministrazioni interessate.

Il supporto dei lavoratori stagionali (art. 9)

L'**articolo 9** prevede la predisposizione di un **piano di interventi** contenente **misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori che svolgono attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli**, nonché idonee forme di collaborazione con le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità (anche per la realizzazione di modalità sperimentali di collocamento agricolo modulate a livello territoriale).

Tale piano deve essere **predisposto congiuntamente** dalle autorità coinvolte nella vigilanza e nella tutela delle condizioni di lavoro nel settore agricolo, deve prevedere misure per la **sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori**, e deve essere emanato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Lo stato di attuazione del suddetto piano di interventi è oggetto di una **relazione annuale** predisposta dagli stessi Ministeri richiamati in precedenza e trasmessa alle Commissioni parlamentari competenti.

Il riallineamento retributivo (art. 10)

L'**articolo 10** reca disposizioni in materia di **contratti di riallineamento retributivo** di cui all'articolo 5, comma 1, del D.L. 510/1996.

In particolare, si prevede che **nel settore agricolo** gli accordi provinciali di riallineamento **possano demandare**, in tutto o in parte, la definizione del **programma di riallineamento** (a differenza di quanto previsto dalla normativa vigente, che riserva la definizione del suddetto programma agli accordi provinciali) agli **accordi aziendali di recepimento**, a condizione che siano sottoscritti con le stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.

Si specifica, infine, che non si dà luogo alla ripetizione di eventuali versamenti contributivi effettuati antecedentemente alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Si evidenzia l'opportunità di formulare la disposizione come novella dell'articolo 5, comma 1, del decreto-

Invarianza finanziaria ed entrata in vigore (artt. 11 e 12)

Infine, l'**articolo 11** costituisce la **clausola di invarianza finanziaria**. Gli interventi previsti dal provvedimento in esame dovranno, quindi, essere attuati con le risorse disponibili a legislazione vigente.

L'**articolo 12** prevede, inoltre, l'**entrata in vigore** della legge il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Si rammenta che l'art. 24 del disegno di legge **A.S. 3134** - approvato dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato – tra le numerose novelle introdotte al Codice antimafia (D.Lgs. 159 del 2011), prevede una modifica dell'art. 84 che attribuisce valore significativo di una situazione di **pericolo di infiltrazione mafiosa** anche al coinvolgimento del soggetto in procedimenti penali per il **reato di caporalato** di cui all'articolo 603-bis del codice penale. L'art. 26 del d.d.l. aggiunge, poi, al codice penale un nuovo art. 603-quater che, in caso di condanna o patteggiamento per *caporalato*, stabilisce la **confisca obbligatoria** delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato (e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto) salvo che appartengano a persona estranea al reato stesso; lo stesso art. 603-quater prevede, ove possibile, la cd. **confisca per equivalente** cioè la confisca dei beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La prima parte del provvedimento è riconducibile alle materie "norme processuali" e "ordinamento penale", di esclusiva competenza statale in base alla lettera l) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. La restante parte del disegno di legge attiene alla "tutela del lavoro", materia di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).

cost234	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Lavoro	st_lavoro@camera.it - 066760-4884	 CD_lavoro
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura