

COMMISSIONI RIUNITE

XI (Lavoro pubblico e privato) e XIII (Agricoltura)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sul fenomeno del cosiddetto « caporalato » in agricoltura (<i>Esame e approvazione del documento conclusivo</i>)	35
ALLEGATO (<i>Documento conclusivo approvato</i>)	39

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 12 maggio 2021. — Presidenza del presidente della XIII Commissione, Filippo GALLINELLA.

La seduta comincia alle 13.15.

Sul fenomeno del cosiddetto « caporalato » in agricoltura.

(*Esame e approvazione del documento conclusivo*).

Filippo GALLINELLA, *presidente*, avverte che le Commissioni sono chiamate a iniziare l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto « caporalato » in agricoltura. Tale documento, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento della Camera, dà conto dei risultati acquisiti nel corso delle varie fasi dell'indagine conoscitiva.

Come comunicato in sede di Ufficio di presidenza congiunto delle due Commissioni, i colleghi Polverini e Aiello, per la XI Commissione, e i colleghi Cenni e Liuni, per la XIII Commissione, sono stati incaricati di predisporre una proposta di documento conclusivo, che è stata anticipata

a tutti i componenti delle Commissioni (*vedi allegato*).

Chiede, quindi, se essi intendano illustrare tale proposta

Susanna CENNI (PD) ringrazia preliminarmente tutti i colleghi che hanno contribuito alla stesura del documento conclusivo, frutto dell'attività conoscitiva svolta dalle Commissioni che si è rivelata lunga e complessa.

Ricorda, in particolare, che le Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XIII (Agricoltura) hanno deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto « caporalato » in agricoltura nella seduta del 19 dicembre 2018, identificando quali obiettivi principali la verifica della attuale ampiezza e gravità del fenomeno e la verifica del grado di attuazione della legge n. 199 del 2016 e dei risultati conseguiti in virtù della sua applicazione, anche allo scopo di evidenziarne i limiti, soprattutto in termini di politiche di prevenzione e contrasto diverse dalla risposta repressiva.

Le Commissioni riunite hanno quindi svolto un ciclo di audizioni che si sono concluse nel mese di dicembre del 2019 con l'audizione della Ministra delle politiche agricole alimentari e forestali, Teresa Bel-

lanova, e della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo.

Evidenzia come il documento conclusivo oggi all'esame delle Commissioni risulta peraltro aggiornato sia in riferimento all'evoluzione del quadro normativo vigente, a cominciare dal recepimento della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, sia in relazione agli effetti dell'emergenza pandemica, che ha purtroppo ha reso ancora più critici alcuni aspetti del fenomeno dello sfruttamento soprattutto dei lavoratori immigrati, come peraltro hanno dimostrato le recenti indagini delle forze dell'ordine che hanno riguardato soprattutto le zone dell'Agro pontino.

In base agli elementi acquisiti nel corso dell'attività conoscitiva evidenzia i seguenti profili problematici emersi.

Innanzitutto sottolinea come le operazioni di contrasto al caporalato hanno dimostrato che l'impianto normativo delineato dalla legge n. 199 del 2016, sul piano repressivo, è adeguato ed efficace, ma che gli strumenti di contrasto allo sfruttamento illecito della manodopera andrebbero integrati e rafforzati, sia attraverso la piena attuazione della legge anche sul versante della prevenzione, sia attraverso la previsione di interventi diretti, in generale, a rimuovere gli squilibri e le distorsioni della produzione agro-alimentare destinati a ripercuotersi negativamente anche sulle dinamiche del lavoro agricolo.

Segnala inoltre che tutti i soggetti che sono stati auditi nel corso dell'indagine conoscitiva hanno rilevato la necessità di potenziare la Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita dalla legge n. 199 del 2016.

Sottolinea quindi che molte delle criticità del sistema di reclutamento della manodopera agricola derivano dalla mancanza di trasparenza del mercato agricolo e, in particolare, dall'assenza di disposizioni che prevedano un prezzo minimo garantito dei prodotti agricoli.

Ritiene al riguardo che, per contrastare più efficacemente lo sfruttamento di manodopera, occorre ampliare i contratti di filiera al fine di incrementare l'efficienza del mercato agricolo, incidendo positivamente

sia sulla remunerazione dei produttori sia sui salari dei lavoratori.

Con riferimento al mercato del lavoro in agricoltura, si è confermata l'esigenza di interventi volti a rendere meno difficoltoso l'incontro tra domanda e offerta di manodopera. In particolare, gli aspetti che più direttamente favoriscono la diffusione di sistemi di sfruttamento dei lavoratori e il ricorso al caporalato sono quelli connessi al costo della manodopera, che rende le produzioni ad alta intensità di lavoro scarsamente competitive rispetto a quelle di Paesi meno sviluppati, al trasporto e all'alloggio dei lavoratori sul luogo di lavoro.

Per quanto attiene alle misure di prevenzione e contrasto dello sfruttamento dei lavoratori, si è constatata l'efficacia delle misure di carattere penalistico recate dalla legge n. 199 del 2016, con particolare riferimento alla nuova configurazione del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, di cui all'articolo 603-bis del codice penale. È emersa altresì la necessità di adottare di un sistema di misure volte ad assicurare la protezione e la prima assistenza delle vittime dello sfruttamento lavorativo.

Segnala altresì che una questione meritevole di attenzione è rappresentata dall'inserimento della c.d. clausola di condizionalità sociale nella disciplina della nuova politica agricola comune, attualmente in fase di negoziato, per la concessione di aiuti alle aziende agricole.

Osserva come occorra certamente avviare una riflessione approfondita sulla necessità di introdurre norme più adeguate per gestire in modo ordinato e continuativo le modalità di ingresso dei lavoratori stranieri per ragioni di lavoro nel nostro Paese.

Sottolinea, infine, che il documento in esame richiama, infine, l'attenzione, anche alla luce dei più recenti episodi di cronaca, sui profili di criticità più strettamente connessi all'emergenza epidemiologica tuttora in corso. L'emergenza pandemica ha, infatti, determinato un sensibile peggioramento della condizione di marginalità e sfruttamento dei lavoratori immigrati, tra i quali, si sono sovente registrati veri e propri focolai infettivi; ciò anche a causa della

precarietà e delle scarse condizioni igieniche degli insediamenti abitativi, che non hanno consentito il rispetto delle regole di prevenzione del contagio.

In conclusione ritiene quindi che le Commissioni abbiano svolto un prezioso lavoro che non deve andare disperso.

Davide AIELLO (M5S), dopo avere ringraziato la collega Cenni per la preziosa sintesi della proposta di documento conclusivo, sottolinea il valore dell'indagine conoscitiva, che ha permesso alle Commissioni, attraverso l'importante contributo di tutti i soggetti auditi, di fare il punto sul drammatico fenomeno del caporalato, diffuso in tutti i settori produttivi, ma particolarmente grave in quello agricolo. Sottolinea l'odiosità dello sfruttamento a cui sono sottoposti i lavoratori, spesso impossibilitati a denunciare a causa dell'irregolarità della loro posizione e per lo stato di bisogno in cui versano. Rileva che la disciplina penale vigente è risultata efficace e approfitta dell'occasione per ringraziare la magistratura e le forze dell'ordine per l'impegno profuso nel contrastare il caporalato. L'aspetto preventivo della normativa, purtroppo, non si è rivelato altrettanto efficace, come dimostrano i dati dell'ISTAT, sia per contenere il numero di lavoratori sfruttati, che resta elevatissimo, sia per contrastare l'evasione fiscale legata al fenomeno. A tale proposito, la proposta di documento conclusivo sottolinea la necessità di potenziare i centri per l'impiego, deputati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, rompendo il circuito dell'illegalità che fino ad oggi ha caratterizzato l'intermediazione della manodopera nel settore agricolo. La proposta di documento conclusivo è ricca di spunti che le Commissioni offrono al Parlamento e al Governo per un lavoro ormai ineludibile di ripristino della legalità in un settore così importante come quello agricolo.

Carla CANTONE (PD), ringraziando la collega Cenni per la sua esposizione, sottolinea l'importanza del lavoro svolto dalle Commissioni, che fornisce un valido contributo a tutti coloro che si impegnano nel

contrasto al fenomeno del caporalato che colpisce le lavoratrici e i lavoratori, stranieri e italiani. Ritiene che fermare il caporalato sia, prima ancora che un dovere legale, un dovere civile e ricorda l'importante contributo apportato all'indagine conoscitiva da coloro che sono stati auditi dalle Commissioni. Preannuncia, quindi, il voto favorevole del gruppo Partito Democratico della XI Commissione sulla proposta di documento conclusivo e ringrazia tutti coloro che hanno collaborato alla sua redazione.

Lorenzo VIVIANI (LEGA) intervenendo in sostituzione del collega Liuni impossibilitato a partecipare alla seduta odierna, esprime apprezzamento per il documento conclusivo, che certamente fornisce un quadro esaustivo del fenomeno indagato grazie a un lungo ciclo di audizioni assai rilevanti.

Ritiene, in particolare, che il documento rappresenti una sintesi equilibrata delle risultanze del lavoro svolto, senza inutili prese di posizioni ideologiche.

Più in generale, auspica che le conclusioni cui oggi giungono le Commissioni possano garantire interventi mirati, volti a tutelare il mondo agricolo, a scongiurare gravi pratiche di concorrenza sleale e di sfruttamento del lavoro minorile.

Federico FORNARO (LEU) ringrazia i colleghi relatori per il prezioso lavoro svolto nella redazione del documento conclusivo. Al riguardo, auspica che le presidenze condividano l'esigenza di un incontro con i Ministri del lavoro e delle politiche agricole, al fine di poter favorire l'adozione di provvedimenti concreti idonei a contrastare efficacemente il fenomeno del caporalato.

Maria Cristina CARETTA (FDI) osserva come le Commissioni abbiano condotto un'indagine conoscitiva assai ricca ed approfondita su un fenomeno purtroppo non in remissione, ma ulteriormente aggravato dall'emergenza sanitaria. Nel ricordare alcuni dati assai preoccupanti acquisiti nel corso dell'indagine sul lavoro clandestino, ritiene che essi non vadano sottovalutati, in

quanto confermano come gli immigrati siano prede facili delle organizzazioni criminali. Al riguardo, osserva che il documento conclusivo non contenga riflessioni specifiche su tale aspetto problematico del fenomeno del caporalato soprattutto sul piano della prevenzione.

Con riferimento agli strumenti necessari a tutelare il lavoro agricolo, anche dalla prospettiva degli imprenditori, segnala la questione dei cd « corridoi verdi » nonché la necessità di un'ulteriore riflessione sullo strumento dei *voucher*, che, a suo giudizio, può essere rivalutato in quanto strumento assai duttile ed elastico.

Maria SPENA (FI) ringrazia i relatori per il prezioso lavoro svolto che consente di identificare gli interventi più urgenti volti a contrastare il fenomeno del caporalato e

dello sfruttamento dei lavoratori immigrati, che rappresenta certamente un'emergenza cui fare fronte, come dimostrano i gravi fatti dell'Agro pontino.

Ricorda come tutti gli auditi abbiano evidenziato l'importanza dei cd « corridoi verdi e dei *voucher* » quali strumenti utili per tutelare il lavoro stagionale e tutto il comparto produttivo dell'agricoltura.

Nessun altro chiedendo di intervenire, le Commissioni approvano la proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*).

La seduta termina alle 13.40.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto « caporalato » in agricoltura.**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO**

1. Premessa: obiettivi e finalità dell'indagine.

Le Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XIII (Agricoltura) nella seduta del 19 dicembre 2018 hanno deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto « caporalato » in agricoltura.

Il fenomeno del « caporalato » rappresenta una forma di sfruttamento lavorativo che interessa diversi settori produttivi (quali, in particolare, i trasporti, le costruzioni, la logistica e i servizi di cura), ma che si manifesta con particolare forza e pervasività nel settore dell'agricoltura, che si caratterizza per la prevalenza di rapporti di lavoro di breve durata e fortemente legati alla stagionalità delle attività. Lo sfruttamento si sostanzia in forme illegali di intermediazione, reclutamento e organizzazione della manodopera, che determinano il costituirsi di rapporti nell'ambito dei quali i lavoratori sono sottoposti a condizioni degradanti, in violazione della disciplina prevista per la loro tutela, approfittando del loro stato di bisogno. In questo ambito si inseriscono pratiche, anche sofisticate, di sfruttamento della manodopera, spesso migrante, programmate e organizzate da imprenditori che agiscono in forma criminale. Queste ultime pratiche, spesso penalmente rilevanti, si fondano sull'adozione di condizioni economiche vessatorie ma anche di linguaggi e comportamenti che determinano dipendenze, a volte integrali, della manodopera anche in considerazione delle esigenze dei lavoratori di acquisire documenti e sbrigare pratiche amministrative indispensabili per la loro regolarità amministrativa.

Secondo le analisi contenute nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento la-

vorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, elaborato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel 2018 le persone occupate nel settore agricolo erano stimate a 872 mila unità (il 3,7 per cento dell'occupazione totale). Nello stesso anno, il settore agricolo italiano, che rappresenta il 2,1 per cento del valore aggiunto dell'intera economia italiana, ha registrato una crescita del valore aggiunto dello 0,9 per cento con un valore totale della produzione agricola pari a 59.3 miliardi di euro. Nel 2017 si stima che l'economia sommersa in agricoltura abbia raggiunto il 16,9 per cento del valore aggiunto, ben oltre il 12,3 per cento dell'economia totale, ma meno della metà dell'incidenza registrata per le categorie « altri servizi alle persone » (36,9 per cento). Sempre secondo quanto indicato nel citato Piano triennale, il lavoro in agricoltura ha subito notevoli cambiamenti sia nella composizione e provenienza della forza lavoro sia da un punto di vista contrattuale, con la crescita del ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato (circa il 90 per cento degli occupati nel settore è assunto con questa tipologia contrattuale). Quanto alla durata, risulta che la maggior parte dei lavoratori agricoli venga impiegato per un periodo di tempo compreso tra le 101 e le 150 giornate l'anno e che nell'ultimo decennio, il numero di lavoratori agricoli impiegati per meno di 50 giornate l'anno è aumentato di circa il 10 per cento, per un totale di circa 320 mila lavoratori nel 2017.

In base alle stime dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il tasso di lavoro non regolare tra gli addetti all'agricoltura è il più elevato tra tutti i settori economici, pari al 24,2 per cento nel 2018 – con un'incidenza di lavoro irregolare tra i lavoratori dipendenti pari al 34,9 per cento stimando nel 2018 un numero di lavoratori irregolari

di circa 164 mila unità. Nel Piano si fa presente che tali stime non tengono, però, conto dei lavoratori stranieri senza titolo di soggiorno o non iscritti alle liste anagrafiche. Le stime del Ministero dell'economia e delle finanze indicano, inoltre, che l'evasione fiscale contributiva per i lavoratori dipendenti irregolari nel settore agricolo nel 2016 risultava tra i 642 milioni e il miliardo di euro.

Con specifico riferimento al fenomeno del caporalato, il citato Piano triennale pone in evidenza come in Italia lo sfruttamento lavorativo ad opera dei caporali riguarda vari settori (trasporti, costruzioni, logistica e servizi di cura), ma sia particolarmente presente nel comparto agricolo, con una prevalenza di rapporti di lavoro di breve durata e di tipo stagionale.

Per quanto attiene alla vigilanza sulle forme di sfruttamento, l'ultimo Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, curato dall'Ispettorato nazionale del lavoro, pubbli-

cato nell'aprile 2020 e riferito all'anno 2019, anno antecedente alla crisi pandemica, che consente quindi una migliore comparabilità dei dati con gli anni precedenti, evidenzia che sono stati intensificati i controlli in materia di intermediazione illecita della manodopera e sfruttamento del lavoro (articolo 603-bis codice penale) e riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (articolo 600 codice penale). L'attività riferita al settore agricolo, al quale è dedicata attenzione prevalente in sede di vigilanza, si è svolta anche con iniziative straordinarie di vigilanza a livello interregionale, condotte, soprattutto nel periodo considerato, con la costituzione di apposite *task force* di ispettori in ambito interprovinciale e con il più ampio coinvolgimento di altri organi di vigilanza. I dati delle operazioni di polizia giudiziaria condotte dal Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro è riassunto nella tabella riportata di seguito.

Comando Carabinieri per la Tutela del lavoro					
Attività di contrasto all'intermediazione e allo sfruttamento del lavoro - contestazione violazioni art. 603 bis c.p. - anno 2020					
TOTALE NAZIONALE		Agricoltura	Edilizia	Industria	Terziario
OPERAZIONI EFFETTUATE	263	125	4	63	71
Totale deferiti A.G.	570	324	4	105	137
- di cui denunciati in stato di arresto	154	99	-	38	17
- di cui denunciati in stato di libertà	416	225	4	67	120
Totale lavoratori coinvolti	3247	1.488	9	644	1.106
- di cui in "nero"	1266	751	9	308	198
dei quali					
- clandestini	342	205	2	105	30
- stranieri	806	533	4	140	129
- italiani	118	13	3	63	39

Fonte: Ispettorato nazionale del lavoro. Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale Anno 2019.

Sempre il medesimo rapporto evidenzia che le 5.806 ispezioni effettuate nel settore agricolo fanno registrare un tasso di irre-

golarità di circa il 59,3 per cento, superiore di oltre 4 punti percentuali rispetto al 2018 (54,8 per cento). Dei 5.340 lavoratori sog-

getti alle violazioni riscontrate, 2.719 (pari al 51 per cento del totale) sono risultati « in nero », e 229 cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno. Sono stati adottati 408 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, l'86 per cento dei quali (350) è stato revocato a seguito di intervenuta regolarizzazione. Con riferimento all'anno 2020, il Ministro Orlando ha di recente rappresentato che, nel corso dell'anno, l'Ispettorato nazionale del lavoro ha assicurato tutela a 1.843 lavoratori vittime di sfruttamento e ha deferito all'autorità giudiziaria, per i reati di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale, un totale di 475 persone.

Secondo uno degli studi più noti a livello nazionale e internazionale, il sesto Rapporto EURISPES sulle agromafie, curato dal Comitato scientifico dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare presieduto da Gian Carlo Caselli, il volume d'affari complessivo annuale delle agromafie raggiungerebbe 24,5 miliardi di euro, con una crescita che sembra non risentire della stagnazione dell'economia italiana e internazionale. Il caporalato, dunque, sarebbe parte di una rete criminale che si incrocia perfettamente con la filiera del cibo, dalla produzione al trasporto, alla distribuzione e alla vendita, con tutte le caratteristiche necessarie per attirare l'interesse di organizzazioni criminali che abbandonano l'abito « militare » per inserirsi nell'economia legale, riuscendo così a sfruttare i vantaggi della globalizzazione, delle nuove tecnologie, dell'economia e della finanza, tanto da far parlare di mafia 3.0.

Il tema del contrasto al caporalato, nelle sue molteplici sfaccettature, che coinvolgono profili relativi alla filiera della produzione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, al mercato del lavoro e al contrasto della criminalità e dello sfruttamento dei lavoratori, è da tempo all'attenzione delle Commissioni XI e XIII.

Con riferimento all'attività parlamentare non legislativa, già nel corso della XVI legislatura, la XIII Commissione ha svolto un'indagine conoscitiva sui fenomeni di illegalità che caratterizzano, in generale, il sistema agroalimentare italiano e che ri-

schiano di alterare pesantemente il normale funzionamento dei mercati, con serie conseguenze per la sicurezza e la qualità delle produzioni nazionali e per le potenzialità di sviluppo di un settore strategico dell'economia; il relativo documento conclusivo è stato approvato nella seduta del 10 luglio 2012.

Nel corso della XVII legislatura, la XI Commissione svolse, unitamente alla II Commissione (Giustizia) una specifica indagine conoscitiva, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento, nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge del Governo recante « Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo », poi tradottosi nella legge n. 199 del 2016.

Nella medesima legislatura le due Commissioni riunite, prima dell'approvazione della citata legge n. 199, approvarono altresì due specifiche risoluzioni (8-00158 e 8-00159), promosse e votate da tutti i gruppi, che impegnavano il Governo a compiere una serie di attività, tra cui, in particolare, il rafforzamento dei controlli, la piena attuazione della Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS dall'articolo 6 del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014, il coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore, la messa a sistema delle diverse banche dati esistenti, l'elaborazione di un piano di interventi volto a garantire misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori, nonché, infine, l'obbligo di riferire periodicamente alle Commissioni parlamentari competenti in ordine ai risultati conseguiti. Anche in questo caso, le Commissioni procedettero allo svolgimento di uno specifico ciclo di audizioni di rappresentanti dei Ministeri competenti, delle organizzazioni sindacali e datoriali, dell'INPS, dell'INAIL e dell'AGEA.

In tale contesto, pur considerando gli interventi normativi adottati nel corso degli ultimi anni, volti a imprimere una svolta all'attività di contrasto al fenomeno del caporalato nel settore agricolo, le notizie di

cronaca anche recenti hanno infatti evidenziato, da un lato, l'almeno parziale inefficacia della politica sin qui seguita e, dall'altro, la necessità di individuare nuovi strumenti per debellare un fenomeno che appare ben radicato ormai in tutte le parti d'Italia e continuamente alimentato dal bisogno di coloro che si prestano a ritmi di lavoro massacranti in cambio di compensi esigui.

Le Commissioni hanno quindi identificato come obiettivi dell'indagine deliberata:

la verifica della attuale ampiezza e gravità del fenomeno del cosiddetto « caporalato » in agricoltura, attraverso il confronto con le istituzioni interessate e con i soggetti rappresentativi degli operatori del settore;

la verifica dei settori nei quali si manifesta il fenomeno del « caporalato » in agricoltura, delle ragioni che rendono il sistema agricolo particolarmente esposto a tale fenomeno, delle distorsioni che esso provoca nel funzionamento dei mercati, dei rischi che ne derivano per le imprese, i lavoratori, i consumatori e, più in generale, per il sistema economico e produttivo;

la verifica del grado di attuazione della legge n. 199 del 2016 e dei risultati conseguiti in virtù della sua applicazione, anche allo scopo di evidenziarne i limiti, soprattutto in termini di politiche di prevenzione e contrasto diverse dalla risposta repressiva;

la verifica del grado di attuazione degli atti di indirizzo al Governo approvati dalla Camera dei deputati nella scorsa legislatura e sopra richiamati;

l'individuazione di ulteriori strumenti di carattere legislativo e amministrativo che è possibile mettere a punto per contrastare efficacemente il fenomeno.

A tale scopo, l'indagine conoscitiva si è articolata nelle audizioni dei seguenti soggetti:

Con riferimento ai soggetti istituzionali si sono svolte le audizioni di rappresentanti di INPS, di INAIL di AGEA, della

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e di ANCI.

Sul versante delle associazioni di categoria si sono svolte le audizioni di rappresentanti delle organizzazioni sindacali del settore agricolo (FLAI-CGIL, FAI-CISL, UILA-UIL, UGL Agroalimentare), FNA-CONFSAL (Federazione nazionale agricoltura e sindacati di base) nonché di organizzazioni rappresentative delle imprese agricole: Agrinsieme (Confagricoltura, CIA, Copagri, Alleanza delle cooperative italiane), Coldiretti.

Con riferimento al contesto associativo privato sono stati ascoltati rappresentanti di *Milan Center for food law and politics*, dell'Osservatorio Placido Rizzotto; di Terra! Onlus, di Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, di Oxfam Italia, di Goel Gruppo Cooperativo, di SOS Rosarno e dell'Associazione No Cap.

Le Commissioni hanno, altresì, ascoltato alcuni commissari straordinari di aree particolarmente interessate dal fenomeno: dott. Massimo Mariani, prefetto di Reggio Calabria e Commissario straordinario di Governo per il superamento delle situazioni di particolare degrado dell'area del Comune di San Ferdinando; dott. Andrea Polichetti, Direttore centrale dei servizi demografici presso il dipartimento per gli affari interni e territoriali, in qualità di ex Commissario straordinario del Governo per l'area del Comune di San Ferdinando (Reggio Calabria); dott. Raffaele Grassi, prefetto di Foggia e Commissario straordinario del Governo nell'area del Comune di Manfredonia; dott.sa Iolanda Rolli (ora prefetto di Macerata), in qualità di ex Commissario straordinario del Governo per l'area del Comune di Manfredonia; infine sono stati ascoltati Leonardo Di Gioia, assessore all'agricoltura della Regione Puglia e Claudio Di Bernardino assessore al lavoro della regione Lazio.

Le audizioni, a seguito della proroga del termine dell'indagine al 31 dicembre 2019, si sono quindi concluse nel mese di dicembre del 2019 con l'audizione della Ministra delle politiche agricole alimentari

e forestali, Teresa Bellanova, e della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo.

Mentre l'attività conoscitiva delle Commissioni si è concentrata nell'anno 2019, il documento conclusivo tiene conto, nella ricostruzione del fenomeno e del quadro normativo, anche degli sviluppi successivi, intervenuti in un contesto reso ancora più complesso dall'impatto sul settore agricolo della pandemia da COVID-19, al fine di fornire un panorama aggiornato di proposte per rendere ancora più efficace il contrasto del caporalato in agricoltura.

2. Il quadro normativo.

Il legislatore è più volte intervenuto negli ultimi anni per contrastare il fenomeno del « caporalato », da ultimo, nella scorsa legislatura, con l'approvazione della legge 29 ottobre 2016, n. 199, recante disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. Con tale ultimo provvedimento si è inteso sistematizzare e aggiornare provvedimenti adottati negli anni immediatamente precedenti, accompagnando le misure volte a contrastare lo sfruttamento sul piano della repressione penalistica con misure promozionali volte a favorire la costituzione di rapporti di lavoro regolari e a sostenere le imprese che adottino comportamenti virtuosi.

Dal punto di vista penale, la legge n. 199 ha in primo luogo riformulato il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale, sostituendo il testo introdotto dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

In particolare, si prevede una nuova formulazione della fattispecie penale, punita con la reclusione da uno a sei anni e la multa da 500 a 1.000 euro per ogni lavoratore reclutato. Rispetto alla fattispecie previgente, è introdotta una fattispecie-base che prescinde da comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori ed è prevista una sanzione anche per il datore di

lavoro che utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'utilizzo del caporalato, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno. Restano sanzionati con le pene più gravi precedentemente previste (la reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro) i fatti commessi mediante violenza o minaccia, per i quali è anche previsto – da una diversa disposizione – l'arresto obbligatorio in flagranza. Ulteriori aggravanti, che comportano l'aumento di pena da un terzo alla metà, sono previste in caso di reclutamento di più di tre lavoratori, di reclutamento di minori in età lavorativa o di esposizione dei lavori stessi a situazioni di grave pericolo. Sono, inoltre, stati specificati e integrati gli indici rilevanti ai fini della verifica della sussistenza dello sfruttamento dei lavoratori.

Con la riforma del 2016 sono poi stati inseriti nel codice penale gli articoli 603-*bis*.1 e 603-*bis*.2. Il primo disciplina le attenuanti del delitto di caporalato, applicabili a quanti 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. Il secondo stabilisce altresì che, in caso di condanna, sia disposta la confisca obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, che siano il prezzo, il prodotto o il profitto del reato ovvero, in caso di impossibilità, la cosiddetta confisca per equivalente, consistente nella confisca di beni di cui il reo abbia la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato.

È stata altresì introdotta la previsione – come misura cautelare reale nel corso del procedimento penale per il reato di caporalato – del possibile controllo giudiziario dell'azienda presso cui è stato commesso il reato, al fine di evitare che la possibile interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui

livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale.

Sempre nell'ambito delle misure finalizzate alla repressione del fenomeno, si è inserito il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra quelli che determinano la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. La sanzione pecuniaria a carico dell'ente « responsabile » del reato di caporalato è stabilita tra 400 quote e 1.000 quote (l'importo di una quota va da un minimo di euro 258 a un massimo di euro 1.549).

Dal punto di vista del sostegno alle vittime di caporalato, la legge n. 199 del 2016 ha stabilito l'erogazione di appositi indennizzi a carico del Fondo anti-tratta, nel quale confluiscono i proventi delle confische ordinate a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

Sul piano delle misure di prevenzione del fenomeno e della promozione di strumenti per la tutela dei lavoratori agricoli, la legge n. 199 del 2016 ha innanzitutto rafforzato la Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita dall'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, rivedendone in più punti la disciplina. Alla Rete, istituita presso l'INPS, possono essere iscritte, su apposita istanza, le imprese agricole che si distinguono per il rispetto della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto. Le modifiche introdotte dalla legge n. 199 del 2016 hanno riguardato, in particolare, i requisiti per aderire alla Rete, resi più stringenti e selettivi, prevedendosi – in particolare – che esse debbano 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 dalla rappresentanza sindacale unitaria. Non è invece stato oggetto di modifica il meccanismo incentivante previsto dal decreto-legge n. 91 del 2014, volto

a favorire l'adesione alla Rete, ai sensi del quale l'attività di vigilanza è orientata nei confronti delle imprese non appartenenti ad essa, salvi i casi di richieste di intervento proveniente dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'Autorità giudiziaria o da autorità amministrative e salvi i casi di imprese che abbiano procedimenti penali in corso per violazioni della normativa rilevante ai fini della partecipazione alla Rete.

In considerazione dello stretto legame tra caporalato e sfruttamento della manodopera straniera, assumono rilievo altresì le disposizioni dell'articolo 16 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, che ha previsto la facoltà di nominare, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, uno o più commissari straordinari del Governo, al fine di superare situazioni di particolare degrado nelle aree dei comuni, Manfredonia (Fg), San Ferdinando (RC) e Castel Volturno (Ce), caratterizzate da una massiva concentrazione di cittadini stranieri. I commissari hanno il compito di definire un piano di interventi per il risanamento delle aree interessate di coordinarne la realizzazione, curando, a tal fine, il raccordo tra gli uffici periferici delle amministrazioni statali, in collaborazione con le regioni e gli enti locali interessati. Per la realizzazione degli interventi, che hanno anche lo scopo di favorire la graduale integrazione dei cittadini stranieri regolarmente 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, i Commissari si raccordano anche con le iniziative promosse dalla cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità.

All'inizio della presente legislatura l'articolo 25-*quater* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, al fine di promuovere la definizione di una strategia per il contrasto del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, ha previsto l'istituzione, presso il Mi-

nistero del lavoro e delle politiche sociali, di un apposito Tavolo operativo, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un suo delegato, e composto da rappresentanti dei competenti Ministeri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri (interno, giustizia, politiche agricole alimentari e forestali, infrastrutture e trasporti, coesione territoriale e pari opportunità), dell'ANPAL, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS, del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, del Corpo della guardia di finanza, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dell'ANCI, aperto alla partecipazione di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore nonché delle organizzazioni del Terzo settore.

Il Tavolo, che opera per tre anni dalla sua costituzione e può essere prorogato per un ulteriore triennio, costituisce l'organismo di coordinamento a livello nazionale responsabile per l'indirizzo, la programmazione delle attività istituzionali e per il monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022. Successivamente alla conclusione del ciclo di audizioni dell'indagine, il Piano è stato approvato dal Tavolo il 20 febbraio 2020 e su di esso la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ha sancito la propria intesa il successivo 21 maggio. Il Piano individua una strategia di attuazione articolata in tre fasi (analisi del fenomeno, interventi di natura emergenziale da realizzare nelle aree che presentano maggiori criticità e azioni di sistema da realizzare sull'intero territorio nazionale). Le azioni da realizzare a livello nazionale si articolano su quattro assi prioritari che riguardano la prevenzione, la vigilanza e il contrasto dello sfruttamento, la protezione e l'assistenza per le vittime, nonché la loro reintegrazione sul piano socio-lavorativo. Per ciascuno degli assi prioritari, il Piano individua le azioni prioritarie da intraprendere, per un totale di dieci azioni, sette delle quali dedicate alla prevenzione, da realizzare nell'ambito di una *governance*

multilivello che coinvolge le diverse amministrazioni competenti a livello nazionale, regionale e locale.

Sulla materia hanno inciso, da ultimo, anche le disposizioni in materia di regolarizzazione dei lavoratori, italiani e stranieri, impiegati in agricoltura, nella cura della persona e nel lavoro domestico, introdotte, nel contesto delle misure connesse all'emergenza derivante dalla pandemia da COVID-19, dall'articolo 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Dalla regolarizzazione sono stati, peraltro, esclusi i datori di lavoro e i lavoratori condannati, anche in via non definitiva, per gravi reati tra cui il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, la tratta finalizzata alla prostituzione e allo sfruttamento dei minori, il caporalato. La disciplina della regolarizzazione ha inoltre previsto un aggravamento della pena prevista per il caporalato (aumentata da un terzo alla metà) quando l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro siano commessi ai danni di stranieri che hanno presentato istanza di rilascio del permesso di soggiorno temporaneo semestrale (articolo 103, comma 14, del citato decreto n. 34 del 2020). Dai dati relativi all'esito delle procedure, pubblicati nel sito *internet* del Ministero dell'interno, le domande di emersione di lavoro nel settore agricolo sono state 29.555, concentrate soprattutto in Campania (6.962), Sicilia (3.584) e Lazio (3.419). Le province maggiormente interessate appaiono essere quelle di Caserta, Ragusa e Latina, mentre i principali Paesi di provenienza dei lavoratori sono l'Albania, il Marocco e l'India.

3. I principali elementi emersi nell'ambito delle audizioni.

3.1. Audizione di rappresentanti di Agrinsieme (Confagricoltura, CIA, Copagri e Alleanza delle cooperative italiane – agroalimentare) e Coldiretti (seduta del 29 gennaio 2019).

Il rappresentante della Coldiretti ha evidenziato che la legge n. 199 del 2016 rap-

presenta il primo intervento legislativo dedicato alla problematica del caporalato. Si tratta di una legge condivisibile ma certamente da perfezionare alla luce di una generale analisi del fenomeno.

In particolare, lo sfruttamento del lavoro riguarda, per la maggior parte, lavoratori extracomunitari, ai quali è scaduto il permesso di soggiorno e che, quindi, risiedendo illegalmente nel territorio dello Stato, non hanno alcuna possibilità di lavorare nel rispetto delle leggi. Il caporale è colui che intermedia tali soggetti con gli imprenditori, incrociando la domanda e l'offerta di manodopera, garantendo in tempi rapidi il reperimento della forza lavoro al momento del bisogno, e supplisce alla carenza dei trasporti, portando la manodopera richiesta direttamente alle aziende agricole. Inoltre, gli imprenditori agricoli italiani sopportano un costo indiretto in termini di previdenza e di assicurazione dei lavoratori molto superiore a quelli degli imprenditori di altri Paesi, quali, ad esempio, quelli francesi o spagnoli. Anche le agevolazioni contributive previste per il Mezzogiorno non riescono a colmare tale *gap*. Gli imprenditori agricoli devono poi far fronte a pesanti oneri burocratici legati anche alla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro: ferme restando le tutele a favore dei lavoratori, occorrerebbe snellire le procedure amministrative. A ciò si aggiunge che il fenomeno delle aste a doppio ribasso, imposte dalla grande distribuzione, spinge in taluni casi gli imprenditori agricoli a ricercare manodopera da impiegare a un costo inferiore alla retribuzione stabilita dai contratti.

Pertanto, a giudizio della Coldiretti, bisogna pensare a un ventaglio di azioni che incidano proprio su questi punti: intermediazione tra domanda e offerta di manodopera, trasporti e costi. Quanto al riallineamento delle retribuzioni, citato nel programma dell'indagine conoscitiva, i rappresentanti della Coldiretti ritengono che sia un tema da approfondire.

Il rappresentante della Coldiretti si è soffermato poi sul tema dell'opportunità di introdurre un prezzo minimo dei prodotti. Si tratta di un meccanismo basato sull'ac-

cordo tra le parti, che la Coldiretti sta tentando di introdurre anche attraverso una campagna di educazione del consumatore e l'accorciamento della filiera, eliminando una serie di intermediari tra il produttore e il consumatore. Sugli indici di congruità, che per alcuni dei deputati intervenuti costituiscono uno dei punti deboli della legge n. 199 del 2016, le difficoltà sarebbero facilmente superabili, grazie anche ad un'intelligente applicazione delle disposizioni da parte del personale ispettivo. I rappresentanti della Coldiretti, inoltre, auspicano l'introduzione di tipologie di assunzione veloci e poco burocratiche dei lavoratori stagionali. Infine, occorrerebbero importanti investimenti mirati agli immigrati.

Per il rappresentante di Confagricoltura è necessario evitare generalizzazioni mettendo in campo azioni mirate e selettive. Purtroppo, i provvedimenti normativi che si sono susseguiti sul tema non sono, a suo giudizio, bilanciati e anche le disposizioni recate dalla legge n. 199 del 2016 hanno bisogno di essere tarate meglio per evitare di colpire aziende che non hanno a che fare con il caporalato.

Il rappresentante di Confagricoltura ha toccato anche il tema delle ispezioni, le quali rischiano di colpire soprattutto le aziende regolari, laddove, invece, sarebbe necessaria una preventiva azione di *intelligence*, incrociando i dati e mirando soprattutto alle lavorazioni stagionali ad alta intensità.

Un altro fronte su cui legislatore dovrebbe lavorare è quello dell'occupazione, tenendo presente che il settore dell'agricoltura è stato quello che più ha tenuto negli anni della crisi. Tuttavia, i dati dimostrano che, a fronte della riduzione del numero degli operai a tempo indeterminato, aumenta quello degli operai a tempo determinato. Occorrerebbe pertanto introdurre strumenti per favorire la stabilizzazione dell'occupazione.

In secondo luogo, è necessario facilitare l'intermediazione tra domanda e offerta di manodopera, prendendo atto che i centri per l'impiego non sono in grado di svolgere

tale attività con la tempestività richiesta dagli imprenditori.

Inoltre, è necessario assicurare modalità di trasporto efficienti per sopperire alle carenze che caratterizzano soprattutto le zone rurali.

Un altro aspetto sul quale la legge n. 199 deve essere ripensata è quello che riguarda la Rete del lavoro agricolo di qualità, integrando la cabina di regia con le componenti della cooperazione, e ripensando ai requisiti richiesti alle imprese ai fini dell'iscrizione, che si sono dimostrati troppo rigidi. Sulla Rete, il rappresentante di Confagricoltura ha evidenziato la necessità di un cambiamento culturale, perché oggi si pensa che chiedono l'iscrizione alla Rete le imprese che vogliono nascondere le proprie irregolarità, nel presupposto che l'iscrizione eviti le ispezioni.

Il rappresentante di Confagricoltura, inoltre, ha sottolineato la crescente tendenza all'esternalizzazione da parte delle imprese, con il conseguente aumento del ricorso alla somministrazione, e la mancanza di incentivi per le assunzioni a tempo indeterminato.

Parimenti, è stata lamentata la impossibilità, in determinati casi, di ricorrere a sistemi di pagamento tracciabili, in linea con quanto richiesto dalle disposizioni dell'articolo 1, comma 910 e seguenti, della legge di bilancio per il 2018, evidenziandosi che tale impossibilità di fatto imponga agli imprenditori pagamenti in nero.

È stato sottolineato, inoltre, l'eccessivo peso della burocrazia, ad esempio, nella fase dei controlli ispettivi, in cui risultano coinvolti diversi soggetti. Per quanto riguarda l'articolo 603-bis del codice penale, il rappresentante di Confagricoltura ha sottolineato la necessità di rivedere la formulazione della norma, oggetto di critiche da parte della migliore dottrina giuslavoristica e penalistica, allo scopo di scongiurare il pericolo che la ricorrenza anche di uno solo degli indici possa esporre l'imprenditore agricolo al pericolo di incorrere nella fattispecie penale.

Inoltre, il rappresentante di Confagricoltura ha lamentato la mancata emanazione del piano di interventi contenente

le misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori agricoli, previsto dalla legge n. 199 del 2016.

Il rappresentante di C.I.A. – Agricoltori italiani ha messo in luce che la legge del 2016 reca misure di natura prevalentemente repressiva, mentre sarebbero necessarie disposizioni anche di carattere incentivante, a partire dalla valorizzazione della Rete del lavoro agricolo di qualità, che, dopo un'iniziale fase di espansione, ha subito un rallentamento. Inoltre, ha auspicato un ripensamento sui *voucher*, che si erano dimostrati validi in determinate circostanze, ritenendo che l'attuale disciplina delle prestazioni occasionali sia poco adeguata alle esigenze dell'agricoltura.

3.2. Audizione di rappresentanti di FLAI-CGIL, FAI-CISL, UILA-UIL, UGL Agroalimentare e FNA-CONFSAL (seduta del 26 febbraio 2019).

I rappresentanti delle confederazioni sindacali CGIL CISL e UIL, che hanno presentato un documento unitario, hanno preliminarmente dato un giudizio positivo sulla legge n. 199 del 2016.

Più in particolare, il rappresentante della FLAI-CGIL ha rimarcato la necessità di dare una nuova definizione del termine « caporalato » per indicare lo specifico reato di grave sfruttamento lavorativo. Le radici di tale reato affondano anche in fattori congiunturali e coinvolgono diversi aspetti del lavoro in agricoltura, dal sistema di distribuzione alla redditività dei prodotti, alla catena del valore lungo la filiera agricola. Sono coinvolte vere e proprie organizzazioni, reticolari o piramidali, nelle quali – a un capo – vi è il caporale o, sempre più spesso, liberi professionisti e – all'altro capo – l'imprenditore che trae profitto sfruttando la manodopera. La legge n. 199 del 2016 ha prodotto risultati importanti, evitando il rischio, pure paventato da più parti, della criminalizzazione dell'intero settore. Più in particolare, la prima parte della legge, dal contenuto repressivo, sta funzionando egregiamente, mentre le disposizioni contenute negli articoli 8 e 9 attendono ancora di essere attuate. Il rappresentante sindacale ha espresso la pro-

pria preoccupazione per lo scarso funzionamento della cabina di regia nazionale della Rete del lavoro agricolo di qualità, presieduta dall'INPS, la quale, in questi anni, ha proceduto a rilento e si è convocata troppo poco. Tuttavia, dal funzionamento a pieno regime della cabina di regia dipende la completa applicazione della legge n. 199, in primo luogo, l'istituzione delle sezioni territoriali, partite solo nelle province di Foggia, Brindisi, Reggio Calabria, Latina e Viterbo, mentre le richieste di istituzione avanzate da altre province non sono state ancora esaminate proprio perché la cabina di regia non viene convocata. Il rappresentante sindacale ha sottolineato anche il malfunzionamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, che trarrebbe giovamento anche dal funzionamento a pieno regime della cabina di regia. Essa dovrebbe infatti offrire i servizi necessari alle imprese, che attualmente sono assicurati dai caporali: intermediazione di manodopera, alloggio e servizi di trasporto. Per supplire a tali mancanze, a livello territoriale sono state avviate sperimentazioni, tra le quali è stato ricordato il Protocollo « Cura, legalità, uscita dal ghetto », attivato nelle province di Foggia e Reggio Calabria grazie all'attività dei commissari straordinari, purtroppo scaduto il 31 dicembre 2017 e non rinnovato. In generale, pertanto, il rappresentante sindacale auspica una maggiore sensibilità sia delle istituzioni sia delle associazioni datoriali agricole perché si giunga alla messa a regime delle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità.

Considerando inoltre che parte dei lavoratori sfruttati è costituita da rifugiati e richiedenti asilo, che non hanno la possibilità di denunciare i fenomeni di caporalato, il rappresentante sindacale propone l'introduzione di strumenti di tutela per coloro che sono disposti a denunciare i propri sfruttatori, prevedendo, in particolare, il reinserimento lavorativo e la presa in carico da parte delle istituzioni.

Un ulteriore aspetto su cui il rappresentante sindacale ha attirato l'attenzione delle Commissioni è la necessità di prevedere nuove risorse per i servizi ispettivi e

per l'incrocio delle banche dati. È altrettanto necessario introdurre misure premiali nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale (PSR) per indurre gli imprenditori a iscriversi alla Rete e ad offrire servizi quali alloggi e trasporto, come previsto in territori limitati, quali il Comune di Roma e la Regione Emilia-Romagna. Per il rappresentante sindacale è necessario altresì un concreto impegno anche sul fronte della sicurezza sul lavoro, mentre ritiene deleteria la proroga dell'entrata in vigore della disciplina contenuta nell'articolo 8 della legge n. 199 relativa al sistema unico di inoltro delle denunce mensili relative lavoratori dipendenti (UNIEMENS) anche nel settore agricolo.

Il rappresentante della FAI-CISL ha sottolineato il valore di alcune esperienze positive a livello locale in materia di presa in carico dei lavoratori nella fase sia dell'inserimento sia della formazione, dell'informazione, dell'assistenza all'accesso alle politiche attive, nonché della fornitura di sistemi di trasporto, e ha espresso rammarico per il mancato rinnovo del Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, nonché contrarietà rispetto alla possibile reintroduzione dei *voucher* in agricoltura, che rischiano di essere utilizzati in maniera scorretta.

A giudizio del rappresentante sindacale, un altro fenomeno da combattere è quello delle cosiddette « cooperative senza terra », le quali prestano manodopera pur non avendo i requisiti necessari previsti dalla legge per svolgere l'attività di intermediazione. Importanti per tenere sotto osservazione tale fenomeno sono le sezioni provinciali delle organizzazioni sindacali, in particolare, gli enti bilaterali, che monitorano nei territori le giornate di lavoro e offrono anche prestazioni di integrazione al reddito per maternità e malattia. Anche tale rappresentante sindacale ha auspicato la previsione di misure premiali che incentivino le aziende a iscriversi alla Rete del lavoro agricolo di qualità.

Il rappresentante della UILA-UIL ha auspicato il rafforzamento degli strumenti di reinserimento sociale e di presa in carico

da parte delle istituzioni di chi denuncia lo sfruttamento e ha evidenziato la necessità di un più efficiente ed efficace coordinamento del sistema ispettivo, per il quale è necessario un importante investimento in risorse umane. Anche tale rappresentante ha messo in luce il fenomeno delle « cooperative senza terra », che può essere combattuto senza bisogno di nuove previsioni legislative, ma in via amministrativa, semplicemente, impegnando l'INPS nella gestione di un elenco speciale. Anche tale rappresentante sindacale si è espresso negativamente sulla possibile reintroduzione dei *voucher* nel settore agricolo e sull'ulteriore slittamento dell'entrata in vigore nel settore agricolo del modello UNIEMENS. Quanto al cattivo funzionamento della cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità, la cui causa, secondo il rappresentante sindacale, è riconducibile alla attribuzione della presidenza all'INPS, istituto che ha troppe attività istituzionali da gestire, egli ha auspicato la valorizzazione delle sezioni territoriali, ganglio vitale intorno al quale costruire il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro, legato sinergicamente con il sistema dei trasporti. Le sezioni territoriali si potrebbero avvalere anche degli enti bilaterali, strutture già costituite e operanti positivamente sul territorio, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, coinvolgendo le istituzioni interessate per la predisposizione di un piano di trasporti. È altresì necessario prevedere misure di premialità nell'ambito dei PSR che dovrebbero essere indirizzate non tanto a chi si iscrive alla Rete del lavoro agricolo di qualità quanto piuttosto a chi assume manodopera tramite la Rete stessa. In conclusione, il rappresentante della UILA-UIL ha posto l'accento sull'opportunità di valorizzare il ruolo delle parti sociali nella promozione di condizioni di lavoro adeguate.

Il rappresentante della UILA-UIL ha sottolineato infine l'esigenza, da un lato, di avere un sistema di banche dati integrato e, con riferimento ai problemi connessi al trasporto dei lavoratori, ha richiamato l'esempio positivo della provincia di Taranto che rimborsa il costo del trasporto dei

lavoratori agli imprenditori che reperiscono e assumono manodopera in maniera trasparente.

Il rappresentante della UGL Agroalimentare ha chiesto ufficialmente una modifica legislativa che permetta al suo sindacato di entrare a far parte della cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità, modificando a tal fine l'articolo 6 del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014. Anche il rappresentante di tale sindacato ha posto in luce la necessità di introdurre soluzioni pratiche per favorire l'incontro tra offerta e domanda di manodopera e per creare un sistema efficiente di trasporti per i lavoratori agricoli. Da ultimo, ha dichiarato di ritenere necessaria la revisione dell'attuale regolamentazione del sistema dei flussi dei lavoratori non comunitari.

Il rappresentante della FNA-CONFSA ha ritenuto che l'inasprimento delle pene previsto dalla legge n. 199 del 2016 non sia stato sufficiente. A suo giudizio sarebbe necessario reintrodurre la previsione dei contratti di riallineamento retributivo, con risorse finanziarie sufficienti, dal momento che la clausola di invarianza degli oneri attualmente prevista la rende impraticabile. I contratti di riallineamento consentirebbero a molte aziende di uscire dalla zona grigia della sotto-dichiarazione e dal lavoro nero. Parimenti, andrebbero previsti appositi strumenti di garanzia per i lavoratori, che non possono essere danneggiati dall'applicazione dei contratti di riallineamento retributivo. Anche tale rappresentante sindacale ha caldeggiato la valorizzazione e il coinvolgimento attivo dei corpi intermedi nei territori e l'introduzione di strumenti di garanzia per coloro che denunciano lo sfruttamento.

3.3. Audizione di rappresentanti di organizzazioni sociali (seduta del 7 maggio 2019).

Il rappresentante del *Milan Center for food law and policy*, Giovanni Venegoni, ha posto l'accento sulla necessità di elaborare buone pratiche contro lo sfruttamento del lavoro in agricoltura, richiamando le analoghe esperienze maturate in ambito euro-

peo. Partendo da considerazioni generali, che riguardano le criticità che rendono difficile il contrasto al lavoro nero, Venegoni ha messo in luce la forte componente di eterogeneità delle varie tipologie di lavoro informale e sommerso che si manifestano in diversi contesti lavorativi e coinvolgono lavoratori che presentano differenti profili, a cui si aggiunge la molteplicità delle forme dei reati. L'auditò ha evidenziato che la forte stagionalità del lavoro agricolo ha storicamente giustificato, dal punto di vista etico, morale e sociale, l'utilizzo di forme informali di accordo tra datore di lavoro e dipendenti, nonché condizioni di lavoro estreme. Data anche la composizione del sistema produttivo agricolo, caratterizzato dalla prevalenza di imprese di piccole e medie dimensioni in un contesto fortemente destrutturato, diverse aziende preferiscono non regolarizzare i lavoratori per rimanere competitivi sul mercato. Venegoni ha messo in luce la mancanza di una definizione comune europea di sfruttamento del lavoro, che comporta la mancanza del coordinamento tra gli Stati e l'assenza di un approccio giuridico condiviso. Tale carenza normativa impedisce il rilevamento chiaro e definitivo dei dati che, a sua volta, rende più difficoltosa la comprensione a livello politico, culturale e sociale del fenomeno, inficiando la capacità d'azione dei soggetti preposti al suo contrasto. L'auditò ha anche messo in luce che le aziende produttrici che hanno scelto, attraverso l'utilizzo di buone pratiche, strategie innovative di sviluppo sono state in grado di garantire meglio impieghi dignitosi, sostenibilità e redditività economica. È quindi necessario puntare alla diffusione dell'innovazione tecnologica per favorire la riduzione della stagionalità lavorativa, la diversificazione delle colture, un aumento di qualità e professionalità del lavoro, attraverso la formazione dei lavoratori e altre iniziative a loro tutela e promozione. Venegoni ha messo in luce anche il ruolo delle aziende distributrici, le cui decisioni possono influenzare profondamente il settore. A tale proposito è necessario diffondere codici di condotta, protocolli produttivi e di controllo che per-

mettano di selezionare prodotti eticamente puliti e di alta qualità. A loro volta, i Governi dovrebbero varare politiche e normative di contrasto allo sfruttamento del lavoro e di promozione della redditività degli investimenti. A livello locale occorre un'azione coordinata e partecipata, sostenuta dal Governo, che coinvolga tutti gli *stakeholder*, mentre i sindacati dovrebbero mantenere e implementare una rete transazionale di accordi multilaterali tra Paesi di partenza e arrivo dei lavoratori, attraverso cui promuovere campagne di informazione per chi arriva sia dall'Europa sia dall'estero. Dovrebbero promuoversi, inoltre, azioni coordinate che coinvolgano anche i centri di collocamento privati e pubblici, affinché operino secondo regole condivise. Da ultimo è necessario l'impegno della società civile, come hanno dimostrato i risultati raggiunti grazie all'operato delle associazioni. Venegoni ha richiamato, quindi, l'esigenza di una *governance* allargata, che coinvolga tutte le istituzioni e gli operatori del mercato agricolo, sottolineando la necessità che gli *stakeholder* della filiera agricola adottino iniziative che raggiungano il lavoratore in ogni aspetto della sua vita lavorativa. L'insieme di queste misure contribuirebbe, infatti, a rendere difficile l'attività irregolare e a garantire lavoro e protezione. Infine, è necessario promuovere la redditività degli investimenti in agricoltura, in termini di innovazione e ammodernamento, nonché promuovere modelli imprenditoriali eticamente corretti, progetti internazionali, programmi di accoglienza e integrazione.

Il rappresentante dell'Osservatorio Placido Rizzotto ha sottolineato la necessità che la legge n. 199 del 2016 sia implementata ed effettivamente applicata. Tra le priorità da lui indicate vi sono: l'attivazione delle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità, l'incentivazione dell'iscrizione alla Rete da parte delle aziende agricole e la predisposizione di misure idonee ad affrontare il problema del trasporto dei lavoratori agricoli e dell'accoglienza dei lavoratori stagionali. Nell'evidenziare che le vittime dello sfruttamento e del caporalato non sono solo i

cittadini extracomunitari, l'auditore ha posto poi l'accento sulla necessità di mettere mano alla catena del valore del prodotto, rendendo trasparente la filiera ed equo il meccanismo di formazione del prezzo, in maniera tale da tutelare l'anello debole della catena, che è il lavoratore, sul quale si scaricano gli effetti della contrazione dei prezzi della vendita dei prodotti agricoli per renderli competitivi. Il tema del caporalato si collega dunque, a suo giudizio, a quello della tracciabilità del prodotto. Ad avviso del rappresentante dell'Osservatorio vi è anche la necessità di rivedere l'approccio legislativo sul tema dell'immigrazione.

Il rappresentante di Terra! ONLUS ha preliminarmente messo in luce la disomogeneità del fenomeno e la sua continua evoluzione e ha sottolineato l'importanza di promuovere una nuova cultura imprenditoriale che consideri la forza lavoro come elemento qualificante della propria attività e non come elemento su cui fare leva per abbassare i prezzi. L'auditore ha evidenziato con specifici dati l'aumento del lavoro straniero in agricoltura, sottolineando come si tratti, prevalentemente, di manodopera poco specializzata, e ha messo in luce la differenza che esiste tra i lavoratori in nero e lavoratori in grigio, presenti anche in aree di produzione agricola «ricca». In particolare il lavoro grigio si contraddistingue per una componente salariale suddivisa in tre macro blocchi: il primo è stabilito dal contratto di lavoro, il secondo consiste nel pagamento in nero del lavoratore per non oltrepassare il numero di giornate lavorate che permette di accedere all'indennità di disoccupazione, il terzo è appunto l'indennità di disoccupazione agricola, che viene utilizzata come fonte di reddito. In alcune zone del Paese, come nell'Agro Pontino, si è anche notato un diffuso ricorso al lavoro a cottimo. Il rappresentante di Terra! ONLUS ha anche messo in luce la differenza di conseguenze sul piano lavorativo dell'adozione di procedure meccanizzate, così come avviene nel Nord Italia per la raccolta del pomodoro. Infatti, laddove la procedura meccanizzata non ha diffusione si nota un elevatissimo rischio di sfruttamento. Altro problema particolarmente dif-

fuso in alcune aree del Paese, come la Puglia e la Calabria, è quello dell'alloggio dei lavoratori e dei ghetti, che rischiano di diventare non più un luogo di reclutamento del lavoro ma luoghi di abitazione. Infine, venendo al sistema di filiera, l'auditore ha sottolineato la scarsa cultura imprenditoriale anche da parte delle organizzazioni dei produttori. L'obiettivo sarebbe quello di aggregare gli agricoltori per renderli più competitivi mentre attualmente questa finalità viene ricercata esclusivamente per accedere ai fondi europei senza metterli a frutto. Anche il rappresentante di Terra! ONLUS ha messo in luce il ruolo della grande distribuzione nella sperequazione che si ravvisa nella catena del valore del prodotto, e in particolare ha fatto riferimento all'utilizzo da parte di alcuni operatori della grande distribuzione organizzata di aste *on line* al doppio ribasso, che di fatto impongono prezzi troppo bassi, spesso presupposto di condizioni estreme e di sfruttamento per il reddito dei produttori e le condizioni dei lavoratori. Sono stati riportati precisi riferimenti alla pratica di questo sistema nell'acquisto di passata di pomodori e nell'acquisto del latte sardo.

Il rappresentante di Libera ritiene che la legge n. 199 del 2016 sia stata un passo importante, ma che deve essere ancora attuata nella parte che non riguarda la repressione del fenomeno del caporalato. C'è ancora molto da fare sui temi della prevenzione e su quello dell'attuazione della Rete del lavoro agricolo di qualità a livello nazionale e funzionamento effettivo delle sue sezioni territoriali. Secondo il rappresentante di Libera è necessario prevedere anche strumenti di tutela dei lavoratori che hanno il coraggio di denunciare i loro sfruttatori, garantendo ad essi un adeguato sistema di protezione sociale che preveda il reinserimento lavorativo. Importante è anche l'opera di altre organizzazioni, come la Chiesa, la Caritas, il sindacato, le organizzazioni sociali; è necessario anche rafforzare i servizi ispettivi. Il rappresentante di Libera ha lamentato anche il mancato rinnovo del protocollo sperimentale contro il caporalato del 2016, nel quale erano stati

inseriti importanti obiettivi, quali la creazione di presidi medico-sanitari mobili, la distribuzione di viveri e acqua potabile, nonché l'informazione dei lavoratori.

La rappresentante di Oxfam Italia ha dato conto dell'attività della sua associazione per promuovere campagne di sensibilizzazione che, attraverso l'attivazione dei consumatori, spingano il settore privato del comparto agroindustriale a competere non più su parametri meramente economici, ma sui diritti umani. La necessità di tali campagne si fonda sulla constatazione che la logica del profitto predomina sui diritti dei lavoratori e che, pertanto, sarebbe necessario introdurre nell'ordinamento legislativo italiano meccanismi di *due diligence* obbligatoria per le imprese con riferimento all'adozione di processi volti a identificare, prevenire e mitigare i potenziali rischi di violazione dei diritti umani, così come previsto nei principi guida per le imprese e i diritti umani adottati nel 2011 dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite. Sottolinea, infatti, che nei casi in cui le imprese della distribuzione hanno investito in modo massiccio sulle proprie politiche dei diritti umani, hanno potuto misurare chiaramente gli effetti delle proprie scelte sulle filiere dei prodotti commercializzati. Pertanto, mancando nell'ordinamento meccanismi preventivi e qualsiasi normativa in materia di impresa e diritti umani, l'onere di assumere le decisioni, ad avviso della rappresentante di Oxfam Italia, ricade spesso sul consumatore finale, il quale purtroppo non ha uno strumento per districarsi nel ginepraio dei prezzi. Pertanto si potrebbe verificare la possibilità di inserire sui prodotti anche il prezzo di origine pagato al produttore.

Il rappresentante di Goel-Gruppo Cooperativo ha evidenziato la sproporzione che esiste nel campo agricolo tra i prezzi praticati dalla grande distribuzione, che tendono ad aumentare, e prezzi pagati ai produttori, che continuano a ridursi. Ha poi spiegato l'esperienza virtuosa intrapresa dal suo gruppo di un protocollo etico che ha portato all'affiliazione di un numero elevato di aziende agricole e alla creazione di un *brand* competitivo sul mercato, per-

ché identifica un prodotto che non è soltanto biologico, ma è anche etico, e ha permesso di trattare direttamente con la grande distribuzione, eliminando tutti i passaggi intermedi, nei quali si possono annidare anche sfruttamenti. Anche il rappresentante di Goel ha sottolineato la debolezza del sistema, basato su un prezzo che è estremamente basso alla produzione, evidenziando, quindi, l'esigenza di intervenire sul meccanismo di formazione del prezzo.

Il rappresentante di S.O.S. Rosarno ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di allargare lo sguardo dal caporale, come persona che materialmente mette in atto l'intermediazione illecita del lavoro, al meccanismo più complessivo dello sfruttamento, nel quale il caporale si trova a rappresentare il terminale di una catena più complessa sostanzialmente riconducibile alle agromafie e, più in generale, alla transizione del sistema produttivo in agricoltura. Anche il rappresentante di S.O.S. Rosarno ha messo in luce la debolezza della filiera agroalimentare, in cui il lavoro è considerato il fattore su cui è possibile incidere per tenere bassi i prezzi. A tale proposito ha anche messo in luce l'impossibilità dei lavoratori immigrati di ribellarsi a tale meccanismo in quanto spesso ricattabili per la loro necessità di rimanere nel territorio nazionale. Anche per il rappresentante di S.O.S. Rosarno l'indicazione sul prodotto del cosiddetto prezzo sorgente, ovvero del prezzo pagato al produttore, al netto di tutte le intermediazioni sarebbe una novità dirompente, che romperebbe gli attuali rapporti di forza all'interno della filiera, nell'ambito dei quali si generano i fenomeni di sfruttamento del lavoratore. Prioritario è, pertanto, agire sui meccanismi di formazione del prezzo.

Il rappresentante dell'associazione No CAP, nell'esprimere un giudizio complessivamente favorevole sulla disciplina penalistica introdotta dalla legge n. 199 del 2016, ha posto l'accento sulla necessità di effettuare campagne di sensibilizzazione e di pubblicità della Rete del lavoro agricolo di qualità, di portare chiarezza sul meccanismo di formazione del prezzo dei prodotti, nonché di promuovere le aziende virtuose.

Infine è necessario creare un meccanismo di protezione per chi denuncia, in quanto da questo punto di vista la legge n. 199 del 2016 risulta lacunosa.

3.4. Audizione di rappresentanti di INPS e INAIL (seduta del 28 maggio 2019).

Il presidente dell'INPS, Pasquale Tridico, ha dato un giudizio positivo della legge n. 199 del 2016, la cui applicazione ha permesso di verificare che il fenomeno del caporalato è più esteso di quanto si pensasse. In particolare, si è dimostrato non solo che il fenomeno del caporalato riguarda anche le regioni del centro-nord, ma anche che vi è una stretta connessione tra il fenomeno medesimo e la presenza di alti tassi di criminalità. In altre parole, il caporalato risulta concentrato in misura maggiore nelle regioni con più alto tasso di criminalità, che si associa ad una maggiore propensione alla irregolarità contributiva. In particolare, la nuova formulazione dell'articolo 603-bis del codice penale ha dato esiti positivi e ha anche messo in luce che vi è uno stretto rapporto tra il livello di rischio sanzionatorio percepito e la convenienza economica della condotta sanzionata. Infatti, laddove si percepisce come basso il rischio di essere sanzionati, si registra una maggiore propensione allo sfruttamento della manodopera e all'evasione contributiva. Per queste ragioni, il rappresentante dell'INPS ha ravvisato la necessità di introdurre alcuni correttivi alla legge n. 199, osservando che, in particolare, bisognerebbe rafforzare le attività repressive e di contrasto nonché affinare i poteri giudiziari.

Il presidente dell'INPS ha sottolineato più volte la necessità di rafforzare l'organico degli ispettori dell'INPS, i quali sono sempre di meno e non vi sono prospettive di assunzione posto che il decreto legislativo n. 149 del 2015 prevede un ruolo ad esaurimento del personale ispettivo dell'INPS e dell'INAIL. Una maggiore disponibilità di personale ispettivo consentirebbe, tra l'altro, di creare una *task force* di ispettori legata essenzialmente al contrasto al caporalato. Per il presidente Tridico, sarebbe auspicabile anche un ricorso siste-

matico alle nuove tecnologie, per esempio utilizzando i droni, in collaborazione con AGEA che già se ne avvale, per verificare la redditività degli appezzamenti. Sulla base dei dati, inoltre, il presidente dell'INPS ha dimostrato il crescente numero di rapporti di lavoro fittizio, che, da un lato, comportano l'evasione dei contributi relativi a coloro che effettivamente eseguono il lavoro e, dall'altro lato, costituiscono un onere a carico dell'INPS, il quale eroga prestazioni assistenziali nei confronti di coloro che sono denunciati ma che materialmente non eseguono il lavoro.

Per quanto riguarda altre previsioni normative della legge n. 199, la direttrice della Direzione centrale Entrate e recupero crediti dell'INPS, Maria Sandra Petrotta, ha sottolineato la scarsa attuazione delle disposizioni riguardanti la Rete del lavoro agricolo di qualità, che non appare ancora in grado di incentivare gli imprenditori all'iscrizione, a suo avviso, per il carattere troppo stringente dei requisiti necessari per ottenerla e per la preoccupazione di finire nel mirino della vigilanza. Ha evidenziato, infatti, che nei primi tre anni di funzionamento della cabina di regia le adesioni alla Rete del lavoro agricolo di qualità sono state, infatti, assolutamente inferiori alle aspettative: le aziende iscritte sono circa 3.600, rispetto a un potenziale di 120.000 aziende con dipendenti e di 200.000 coltivatori. L'unica eccezione è costituita dalla regione Emilia-Romagna, grazie alla previsione nei bandi pubblici di misure premiali riconosciute alle imprese agricole iscritte alla Rete. L'iscrizione alla Rete consentirebbe anche di tenere sotto controllo il cosiddetto fenomeno delle aziende senza terra.

La direttrice Petrotta si è anche soffermata sulla mancata istituzione delle articolazioni territoriali della Rete, fatta eccezione nei territori in cui hanno operato i Commissari straordinari che, per la loro capacità di organizzare il servizio di trasporto dei lavoratori verso i terreni e l'allestimento di unità abitative, hanno dato vita a esperienze altamente positive.

A tale riguardo, ha fatto presente che il tavolo operativo sul caporalato istituito

presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 25-*quater* del decreto-legge n. 119 del 2018, è stato articolato in sei gruppi di lavoro per approfondire tematiche specifiche e che uno dei gruppi è coordinato dall'INPS (da lei in particolare) e riguarda i lavori della cabina di regia della Rete. La dottoressa Petrotta ha, quindi, evidenziato che la proposta di assegnare all'INPS il coordinamento delle articolazioni territoriali della Rete costituirebbe un onere eccessivo a carico dell'Istituto e priverebbe le sezioni territoriali medesime di quel peso e quella autorevolezza che potrebbe derivare solo dall'attribuzione della presidenza a un rappresentante del Governo quale, ad esempio, il prefetto. Ha quindi osservato che nel documento programmatico elaborato dal gruppo di lavoro da lei coordinato sono state individuate le misure necessarie per incrementare il numero di adesioni alla Rete del lavoro agricolo di qualità da parte delle aziende, attraverso l'introduzione di meccanismi premiali, per la definizione della struttura organizzativa delle sezioni territoriali e per l'integrazione e/o la modifica dei requisiti normativi richiesti per l'ammissione delle aziende alla Rete, includendo nel novero dei reati a essa ostativi anche alcuni reati ambientali. Il gruppo di lavoro ha formulato inoltre una proposta normativa di integrazione e modifica dell'articolo 6 della legge n. 116 del 2014, portata all'attenzione del Tavolo sul caporalato.

In sede di replica, il professor Tridico ha dichiarato di condividere la proposta che è stata avanzata di inasprire le pene per la violazione dell'articolo 603-*bis* del codice penale nonché quella di prevedere un maggiore coinvolgimento dei sindacati.

I rappresentanti dell'INAIL hanno evidenziato la competenza marginale dell'istituto nella lotta al caporalato, dal momento che l'attività di vigilanza è esplicata nei confronti soprattutto dell'industria agroalimentare. In ogni caso anche i rappresentanti dell'INAIL, dopo aver messo in luce la necessità di condividere i dati dell'INPS con la finalità di analizzare il fenomeno infortunistico e delle malattie professionali,

hanno auspicato il rafforzamento della funzione di coordinamento dell'attività ispettiva prevista dal decreto legislativo n. 149 del 2015, anche se, in sede di replica, si sono uniti alla considerazione svolta dai rappresentanti dell'INPS sulla necessità di superare la previsione del ruolo ad esaurimento del personale ispettivo.

3.5. Audizione di rappresentanti di AGEA e ANCI (seduta del 18 giugno 2019).

Il direttore dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), Gabriele Papa Pagliardini, ha specificato che l'Agenzia sul fenomeno del caporalato svolge un ruolo marginale, dal momento che il suo compito è essenzialmente quello di ente pagatore, che corrisponde alle aziende agricole, tramite le regioni, gli aiuti agricoli o direttamente o coordinando gli organismi pagatori delle singole regioni. Ha sottolineato, tuttavia, che AGEA può svolgere un ruolo importante in riferimento agli strumenti amministrativi utilizzabili nel contrasto al caporalato, mettendo a disposizione la propria banca dati, una delle più grandi d'Italia. Ha quindi fatto presente che la banca dati di AGEA contiene le informazioni relative a 650.000 fascicoli aziendali di produttori dislocati nelle regioni che hanno come organismo pagatore AGEA, nonché 1 milione di fascicoli relativi ad aziende che sviluppano la loro attività su circa 10 milioni di ettari di superficie agricola, nel territorio delle regioni per le quali AGEA svolge un'attività di coordinamento. La banca dati raccoglie informazioni che, da un lato, provengono dalle autodichiarazioni degli agricoltori e che, dall'altro, sono frutto di un complesso di attività amministrative svolte da AGEA aventi ad oggetto, tra l'altro, le consistenze aziendali, i confini aziendali e gli usi del suolo. Evidenziato, quindi, che si tratta di dati che risultano utili al momento del controllo, ha fatto presente che è già attiva una forma di cooperazione con l'INPS che prevede la messa a disposizione dell'istituto previdenziale di tali dati, ma senza carattere di continuità e sistematicità con riferimento alle attività di contrasto al caporalato. L'audit ha pertanto proposto la costituzione di una piattaforma

comune di dati, finalizzata anche all'individuazione di una mappatura delle zone a rischio e all'elaborazione di dati che potrebbe funzionare come *alert* di controllo per l'INPS. Ha rilevato, inoltre, che potrebbe essere utile introdurre forme premiali per le aziende non volte solo, come è attualmente, a certificare le produzioni con metodo biologico, ai fini di godere di specifici finanziamenti, ma anche a certificare le produzioni che rispettano la sostenibilità sociale.

Per i rappresentanti dell'ANCI, il sindaco di Rosarno ha fatto un quadro della situazione della sua zona, che si è trovata a dover fronteggiare la concorrenza dei Paesi del Maghreb, in cui la produzione di agrumi risulta molto più vantaggiosa perché il costo della manodopera incide per una minima parte. Pertanto, egli ha sollecitato la politica all'adozione di misure che, oltre a sanzionare penalmente lo sfruttamento dei lavoratori, proteggano i prodotti italiani dalla concorrenza sleale, richiedendo anche un approccio diverso al mondo della migrazione, che miri ad integrare i lavoratori stranieri presenti sul territorio italiano più che solo a reprimere il fenomeno.

Il responsabile per l'Area sicurezza e legalità, protezione civile dell'ANCI, Antonio Ragonese, ha sottolineato l'impegno dell'associazione nell'ambito dell'apposito Tavolo nazionale costituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in cui è responsabile del tema dell'accoglienza dei soggetti sfruttati. A suo giudizio, è necessario raggiungere accordi tra i soggetti coinvolti per l'individuazione di modelli e pratiche utili che mirino a dare soluzioni pianificate, in una logica di lungo periodo, coinvolgendo le parti sociali, le prefetture e gli altri attori presenti sul territorio. A questo proposito, l'audit, oltre a sottolineare l'esigenza di dotare il Paese di una mappatura dei diversi territori, ha sottolineato la necessità di rivedere i criteri sulla base dei quali vengono emanati i decreti relativi ai flussi dei lavoratori extracomunitari per renderli aderenti alle necessità del mercato con riferimento alla manodopera legata alle attività stagionali. È stata,

inoltre, evidenziata la necessità di un impegno in tema di trasporti e di contrasto alla contraffazione. Gli audit hanno poi rilevato l'opportunità di dare piena attuazione all'articolo 9 della legge n. 199, che prevede l'adozione di un piano di interventi per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori che svolgono attività stagionale di raccolta dei prodotti agricoli, e di rendere più efficace il funzionamento della cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità.

3.6. Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome (seduta del 3 luglio 2019).

Leonardo Di Gioia, coordinatore della Commissione Politiche agricole della Conferenza e Assessore all'agricoltura della regione Puglia, dopo aver ricordato il significativo contributo dato dal sistema delle regioni nella genesi della legge n. 199 del 2016, esprime su di essa un giudizio positivo, soprattutto per quanto riguarda la parte penale, che ha inteso colpire il reato di intermediazione illecita di manodopera indipendentemente dalla forma che esso assume. Ha sottolineato, inoltre, l'utilità dello strumento della Rete del lavoro agricolo di qualità, evidenziando, tuttavia, la necessità di rafforzarla e di renderla più incisiva, unitamente agli strumenti di prevenzione, che occorre valorizzare. In quest'ottica, sottolinea l'importanza dei protocolli d'intesa regionali sottoscritti da Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Toscana e Sicilia, che derivano dal Protocollo nazionale sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura sottoscritto nel maggio del 2016 dai Ministri del lavoro, dell'interno e delle politiche agricole, Regioni, Ispettorato nazionale del lavoro e dalle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché da Croce rossa italiana, Caritas italiana, ACLI Terra e Libera. Nell'ambito dei citati protocolli d'intesa regionali, le cinque regioni del Sud hanno rafforzato il partenariato istituzionale, programmando interventi finalizzati al superamento delle emergenze di sfruttamento e marginalità, con riferimento agli interventi previsti nel-

l'ambito del Programma operativo nazionale (PON) Inclusione, cofinanziato dal Fondo sociale europeo, e delle misure emergenziali del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), e sostenendo efficaci iniziative anche nel settore dei trasporti, che risulta uno degli aspetti strategici nell'affrontare la piaga del caporalato. Nell'ambito del PON Inclusione sono finanziate misure di politiche attive, con specifici percorsi personalizzati per l'autonomia socio-economica dei destinatari presi in carico, mentre con le misure FAMI sono erogati direttamente servizi sociali, sanitari e abitativi.

L'auditore ha poi fatto presente che le regioni partecipano al Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia per il contrasto al caporalato, istituito dal decreto-legge n. 119 del 2018 come luogo di permanente collaborazione istituzionale.

Ha quindi evidenziato la necessità di rafforzare la Rete del lavoro agricolo di qualità, attraverso l'adesione, da un lato, dei centri per l'impiego e delle agenzie per il lavoro e, dall'altro, delle aziende, che devono essere incentivate ad iscriversi anche attraverso un alleggerimento delle procedure burocratiche, al fine di superare il timore degli imprenditori di esporsi a controlli troppo rigidi. Ha richiamato, in proposito, l'esperienza dell'Emilia-Romagna, che ha previsto specifiche premialità nell'ambito del Programma di sviluppo rurale per le aziende che dimostrino di aver aderito alla Rete, con effetti estremamente positivi sul numero delle adesioni.

Ha poi sottolineato l'importanza di prevedere, anche nella prossima programmazione dei Fondi europei e nel rispetto delle norme europee in materia di agricoltura, forme di condizionalità legate al rispetto dei diritti contrattuali dei lavoratori e al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro per l'accesso ai Fondi europei e al mantenimento dei benefici a essi collegati. Il rappresentante delle regioni ha anche segnalato la scarsa articolazione territoriale della Rete, che, invece, proprio a livello locale sarebbe fondamentale, individuando una delle cause di tale fenomeno nella coincidenza della sede

territoriale con le Commissioni provinciali dell'INPS, che rende poco chiara la natura e le funzioni dell'organismo. Ha inoltre sottolineato la necessità di completare la composizione della cabina di regia nazionale, con i rappresentanti della cooperazione e dei suoi lavoratori.

L'auditore ha illustrato, quindi, le proposte avanzate dalle regioni relative alla predisposizione di un sistema di trasporto gratuito e tempestivo per i lavoratori agricoli stagionali, all'istituzione di presidi medico-sanitari mobili, alla previsione di strutture alloggiative, nonostante la forte resistenza talora riscontrata a livello locale, al potenziamento delle attività di informazione e di orientamento, nonché all'introduzione di specifici strumenti, gestiti dai Centri per l'impiego, di gestione e regolarizzazione dell'attività di incontro tra domanda e offerta di manodopera.

Di Gioia si è soffermato poi su alcune positive esperienze regionali in corso, grazie alle quali sono stati realizzati centri di accoglienza per migranti stagionali, servizi sanitari, nonché i servizi di trasporto con navetta a chiamata finanziati anche dagli enti bilaterali delle parti sociali. Ha richiamato, altresì, la realizzazione, da parte della regione Lazio, di un'applicazione volta a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la creazione, presso i Centri per l'impiego della regione Toscana, di specifici elenchi di prenotazione per il settore agricolo nei quali possono confluire volontariamente tutti i lavoratori disponibili alle assunzioni o riassunzioni presso le imprese agricole.

Claudio Di Bernardino, coordinatore vicario della Commissione Istruzione, lavoro, innovazione e ricerca della Conferenza e Assessore al lavoro della regione Lazio, ha illustrato, nello specifico, le modalità di funzionamento dell'applicazione «FairLabor», che mira a facilitare il lavoratore straniero nella ricerca di un'offerta di lavoro, con l'assistenza di mediatori culturali che affiancano i Centri per l'impiego. Ha quindi sottolineato la doppia convenienza legata all'iscrizione alla *App*: per i lavoratori, che possono beneficiare di alcuni servizi gratuiti, come quello del trasporto, e

per le imprese che possono usufruire di alcuni incentivi a fondo perduto per l'assunzione a tempo indeterminato e, in alcuni casi, come per il settore agricolo, a tempo determinato. Ha osservato quindi che, da questo punto di vista, la proposta di legge C. 1549, a prima firma della deputata Cenni approvata dalla Camera il 27 giugno 2019, che prevede un divieto delle aste a doppio ribasso e l'istituzione della cosiddetta « filiera etica », rappresenta un importante incentivo al ricorso da parte delle regioni alle misure premiali legate al rispetto dei diritti dei lavoratori e della trasparenza dei rapporti.

Anche i rappresentanti delle regioni hanno rilevato fenomeni di distorsione nei meccanismi di formazione del prezzo dei prodotti agricoli che portano ad una retribuzione non adeguata del lavoro in agricoltura, determinati anche dalla presenza di organizzazioni dei produttori « di carta », evidenziando la necessità di approfondire tale aspetto, in coordinamento con le autorità governative, al fine di predisporre riposte efficaci.

3.7. Audizione dei Commissari straordinari nominati ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge n. 91 del 2017 (seduta del 30 luglio 2019).

Il prefetto di Reggio Calabria, Massimo Mariani, intervenendo in qualità di Commissario straordinario del Governo per il superamento della situazione di particolare degrado dell'area del comune di San Ferdinando, si è soffermato sulla questione degli insediamenti spontanei concentrati nelle zone con una forte richiesta di manodopera. Ad avviso del Commissario straordinario è necessario un intervento di sistema che veda il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati a vario titolo alla questione. L'audit ha ricordato il protocollo d'intesa stipulato con la regione, gli enti locali e i sindacati, volto alla rimozione delle tendopoli nell'area del comune di San Ferdinando, alla promozione di una forma di ospitalità diffusa, che non si esaurisca solamente in moduli abitativi, ma preveda anche forme di sostegno, per esempio, per gli affitti e il trasporto.

Sul piano della repressione del caporalato, il prefetto ha fatto riferimento alla costituzione di una specifica *task force* presso la prefettura, richiamando anche l'adozione di un programma di prevenzione della criminalità

Ha poi evidenziato la necessità di consolidare la Rete del lavoro agricolo di qualità, con particolare riferimento all'esigenza di incentivare l'adesione degli imprenditori, anche attraverso l'introduzione di una sorta di marchio etico e di misure di premialità.

Il prefetto Mariani si è anche soffermato sulle truffe agli enti previdenziali, rivelando l'esistenza di associazioni sindacali fittizie, che chiedono codici fiscali per persone inesistenti, denunciando l'instaurazione di falsi rapporti di lavoro, con tutte le conseguenze sul piano previdenziale. Ha quindi auspicato l'attuazione del sistema UNIEMENS, sia per tutelare i lavoratori sia per prevenire le truffe.

L'ex Commissario straordinario per l'area del comune di San Ferdinando, prefetto Polichetti, ha sottolineato che un punto di forza della normativa contenuta nel decreto-legge n. 91 del 2017 è costituito dalla mancata dettagliata individuazione dei compiti e delle funzioni del Commissario straordinario. Ha sottolineato, infatti, che la norma individua soltanto la finalità della sua attività, ovvero il superamento delle situazioni di particolare degrado nelle aree caratterizzate da una massima concentrazione di cittadini stranieri e che la norma non dota quindi il Commissario di particolari strumenti ma ne delinea la funzione di raccordo dei soggetti istituzionali e delle iniziative in atto, nel limite delle risorse disponibili. Anche l'ex Commissario dell'area di San Ferdinando si è soffermato sullo svuotamento della tendopoli abusiva precedentemente insediata e ha anche sottolineato che lo sfruttamento della manodopera ha origine culturale, riconducibile alla diffusione nella zona della piana di Gioia Tauro di appezzamenti di terreno di piccole dimensioni trasmessi ai proprietari in via ereditaria, per la coltivazione dei quali si fa ricorso agli strumenti più economici a disposizione. Un altro fenomeno messo in

rilievo dall'ex Commissario è quello delle truffe ai danni degli enti previdenziali, riportando, a tal riguardo, il dato relativo ai più di 15.000 contratti di lavoro agricolo sottoscritti da lavoratori di nazionalità italiana, rilevati dall'ispettorato territoriale del lavoro di Reggio Calabria nella piana di Gioia Tauro nel 2017, che non trova riscontro nella realtà. Il prefetto ha, infine, sottolineato la necessità di razionalizzare le misure di accoglienza e i servizi all'interno della tendopoli. Anche il prefetto Polichetti ha sottolineato la necessità di un ricorso sia all'azione di contrasto sia a iniziative di prevenzione. Con riferimento alla sua esperienza, ha ricordato che il progetto varato insieme al prefetto Rolli prevedeva anche un'attività di profilazione e ricognizione delle competenze lavorative, nonché corsi di specializzazione, riservati non solo ai cittadini stranieri, ma anche italiani, al fine di favorire un'integrazione a livello locale. È necessario, ad avviso del prefetto, favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso il potenziamento dei servizi dei Centri per l'impiego e soprattutto promuovendo liste di prenotazione in cui il lavoratore anche stagionale si prenota per essere reclutato da un'azienda che ha interesse a proporre un lavoro, per favorire una sorta di tracciabilità della domanda e dell'offerta. Il prefetto ha poi lamentato la mancanza di una sede di coordinamento permanente e ha indicato nel prefetto della sede la figura che più naturalmente potrebbe esercitare tale funzione.

L'ex commissario straordinario per le aree del Comune di Manfredonia, prefetto Rolli, ha illustrato il piano da lei predisposto ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge n. 91 del 2017, in relazione al quale ha sottolineato l'importanza del costante collegamento con le autorità responsabili del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), del Programma operativo Nazionale (PON) Inclusione, del PON Legalità e della programmazione operativa della regione Puglia 2014-2020 per la definizione delle iniziative in materia di lavoro agricolo e l'individuazione delle risorse.

Ha quindi focalizzato l'attenzione sul contesto di illegalità nel quale si innestano

i fenomeni di sfruttamento lavorativo e di gestione dei braccianti da parte delle organizzazioni criminali, segnalando la presenza di: buste-paga finte, contratti fittizi, falsa contribuzione, indebita percezione di indennità di disoccupazione, assenza di tutele per il lavoratore, mancato rispetto delle normative di riferimento ed evasione fiscale.

Alla luce di tale quadro, il prefetto Rolli ha sottolineato la necessità che il piano di interventi vada oltre la ricollocazione dei cittadini stranieri, individuando tutte le iniziative utili a superare le condizioni di disagio sociale, abitativo e lavorativo, che riguardano sia i cittadini di italiani residenti sia i migranti. Anche il prefetto Rolli ha parlato di un fattore culturale, che pesa particolarmente nella zona di Manfredonia, nella quale è presente una profondissima infiltrazione di illegalità e di malavita; si tratta, comunque, di una realtà che coinvolge molte altre regioni, in cui il fenomeno dello sfruttamento della manodopera è strettamente connesso alla criminalità organizzata e alla tratta di esseri umani, di cui il consumatore finale dei prodotti agricoli è inconsapevole.

Il prefetto Rolli si è quindi soffermata sul problema legato al plurimo differimento dell'entrata in vigore del modello UNIEMENS in agricoltura, la cui immediata applicazione avrebbe, invece, reso più complicato mettere in atto comportamenti che sfociano in ripetute truffe ai danni dell'INPS, peraltro agevolate anche dalla specialità delle regole previdenziali per i lavoratori agricoli, nei confronti dei quali l'indennità di disoccupazione svolge una funzione di governo del mercato del lavoro. A tale ultimo proposito, è a suo avviso necessario definire un sistema di reclutamento e di mobilità della manodopera efficiente, come alternativa al ricorso al caporalato, considerando anche le esperienze straniere, come quella della Gran Bretagna che ha istituito nel 2005 un ente pubblico indipendente che regola la fornitura di lavoratori alle aziende agricole, orticole e ittiche. È altrettanto necessario sensibilizzare la grande distribuzione attraverso l'adozione di relazioni commerciali ed eco-

nomiche ispirate a un'etica di impresa ed elaborare progetti di formazione mirata ad aumentare la consapevolezza dei consumatori. Sarebbe utile anche la costituzione di una banca dati in cui siano inseriti i dati in possesso di tutte le amministrazioni, che possa concentrare le ispezioni dove effettivamente sono necessarie. In quest'ottica, ha auspicato la costituzione di una banca dati che raccolga le informazioni provenienti da AGEA, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dall'INPS e dall'Agenzia delle entrate.

3.8. Audizione del Commissario straordinario per l'area di Manfredonia, prefetto Grassi, e di Paolo Borrometi, esperto della materia (seduta dell'8 ottobre 2019).

Il Commissario straordinario di Governo, per il superamento delle situazioni di particolare degrado per l'area del Comune di Manfredonia, prefetto Grassi, ha descritto la realtà foggiana, caratterizzata dalla pervasiva presenza della criminalità organizzata mafiosa, da una microcriminalità diffusa, dalla presenza di due « ghetti », che accolgono un totale di circa 2.700 immigrati, e da una economia eminentemente agricola, in cui non si pratica una lavorazione a livello industriale ma un'attività incentrata sulla raccolta di prodotti, in prevalenza del pomodoro. In ogni caso, il prefetto Grassi non ha riscontrato un interesse diretto della criminalità organizzata mafiosa foggiana nella gestione del caporalato e si è soffermato sulla descrizione della realtà dei « ghetti ». Nell'esprimere un giudizio complessivamente positivo sulla legge n. 199 del 2016, che si è dimostrata efficace per sanzionare tanto i caporali, quanto i datori di lavoro che sfruttano i lavoratori, si è soffermato, in particolare, sulla prima applicazione dell'articolo 3 della legge, che – a seguito dell'arresto di due imprenditori per sfruttamento di manodopera e il sequestro di un'azienda molto importante – ha portato alla nomina di un amministratore giudiziario, con la possibilità per i lavoratori di mantenere il posto di lavoro con il riconoscimento di permessi di soggiorno speciali.

Ha evidenziato che, alla radice del fenomeno, vi è innanzitutto un problema culturale. Ha poi sottolineato l'importanza di individuare, attraverso tavoli di lavoro a cui siano chiamati a partecipare tutti i soggetti coinvolti, buone prassi da recepire poi in un protocollo operativo. Il prefetto Grassi ha quindi rimarcato la necessità di incentivare i datori di lavoro a fare ricorso ai Centri per l'impiego per reclutare la manodopera, segnalando l'opportunità di iniziative di formazione rivolte anche alla sensibilizzazione dei datori di lavoro su tale aspetto. Si è soffermato, inoltre, sul problema del trasporto dei braccianti, facendo riferimento alla realtà della provincia di Foggia, nella quale la Regione Puglia e la Provincia hanno realizzato delle convenzioni in base alle quali i trasporti sono assicurati in determinati siti da pulmini messi a disposizione proprio da questi enti, evidenziando che, mentre alcuni lavoratori accettano queste forme di trasporto, altri, per paura di ritorsioni, preferiscono farne a meno.

L'esperto della materia, Paolo Borrometi, ha fornito un'articolata ricostruzione della piaga del caporalato in Sicilia, in particolare nel Sud-est dell'isola, nella quale si concentra un numero elevatissimo di braccianti agricoli, molti dei quali provenienti da Paesi dell'est, del tutto non sindacalizzati, a differenza, ad esempio, dei lavoratori tunisini, presenti ormai in quella zona da diverse generazioni e, quindi, maggiormente integrati. Nel richiamare i contenuti di recenti indagini, ha descritto altresì l'intreccio tra il caporalato e le attività della criminalità organizzata di stampo mafioso, sottolineando come la legge n. 199 del 2016 abbia segnato una tappa importante nel contrasto del fenomeno del caporalato, determinando una rinnovata attenzione per i controlli e le indagini, paradossalmente avversata da quanti hanno riscontrato in questo nuovo atteggiamento il rischio di creare danni al sistema economico.

3.9. Audizione della Ministra delle politiche agricole alimentari e forestali, Teresa Bellanova (sedute del 30 ottobre e del 27 novembre 2019).

La Ministra Bellanova ha sottolineato la necessità di garantire la piena attuazione della legge n. 199 del 2016, la quale risulta pienamente applicata nella sua parte repressiva, come dimostrano l'aumento dei controlli da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro e l'incremento delle indagini della magistratura, assicurando un salto di qualità nel contrasto del caporalato. Ha quindi evidenziato l'urgenza di dare applicazione anche alla parte della legge che riguarda la prevenzione del fenomeno. A tale riguardo, dopo aver rilevato che l'azione del Governo e, in particolare, del suo Ministero, è incentrata su iniziative a tutela dei lavoratori e delle imprese, ha evidenziato che la lotta al caporalato passa attraverso il contrasto delle pratiche sleali di mercato, il divieto delle aste al doppio ribasso e la semplificazione degli adempimenti amministrativi e burocratici al fine di rendere le imprese agricole più competitive.

La Ministra ha dato conto dell'attivazione del Tavolo operativo per il contrasto e la prevenzione del caporalato, istituito dal decreto-legge n. 119 del 2018, dando conto dell'elaborazione di una prima bozza del Piano triennale di attività, uno strumento che garantisce un approccio nuovo, in quanto prevede interventi contemporanei su tutti i fronti: intermediazione legale del lavoro; trasporti; alloggio; Rete del lavoro agricolo di qualità; controlli. L'azione dovrà essere coordinata tra i diversi Ministeri competenti e le regioni interessate e i progetti sono già stati finanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per 85 milioni di euro.

Nel richiamare la struttura del Piano, si è soffermata sulla prima azione prevista che riguarda la mappatura dei fabbisogni di lavoro agricolo, con un calendario delle principali colture e delle esigenze di raccolta e di manodopera a livello nazionale, e che a suo avviso è fondamentale, considerata la forte difficoltà segnalata dalle imprese nel reperire manodopera italiana e straniera attraverso i canali legali. Tale mappatura risulta funzionale anche al miglioramento della gestione dei flussi migratori, per assicurare la copertura dei fabbi-

sogni di lavoro, in particolare nelle fasi di picco della raccolta.

La Ministra ha inoltre sottolineato la necessità di rendere più semplice il reperimento dei lavoratori, anche attraverso l'utilizzo della tecnologia, e di investire nelle filiere produttive, in particolare sui contratti di filiera, che rendono più stabili i rapporti tra agricoltori, allevatori e trasformatori allargando il concetto stesso di filiera fino al consumatore. A tale riguardo, la Ministra ha sottolineato l'impegno del Governo volto a dare rapidamente attuazione alla direttiva europea n. 633/2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera alimentare e ha manifestato apprezzamento per l'approvazione alla Camera della proposta di legge C. 1549, a prima firma della deputata Cenni, che prevede l'introduzione del divieto di aste a doppio ribasso. Si è quindi soffermata sull'importanza di contrastare il caporalato anche attraverso un'attività di informazione e di sensibilizzazione del consumatore, con il quale lo Stato deve stringere un'alleanza, volta a far emergere che la vendita di prodotti agroalimentari a un prezzo inferiore ai costi di produzione origina spesso da fenomeni di sfruttamento dei lavoratori. La Ministra ha, al contempo, evidenziato la necessità di intervenire anche a sostegno delle piccole e medie imprese, che spesso non riescono a reggere i costi di produzione.

Il Piano prevede anche il rilancio, la semplificazione e rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità e delle sue articolazioni territoriali. In linea con le sue finalità iniziali, l'iscrizione alla Rete dovrà costituire una sorta di « pre-controllo » in modo da indirizzare prioritariamente i controlli ispettivi sulle aziende che non sono iscritte. Per agevolare il raggiungimento di questa finalità è stato richiesto all'INPS e all'Ispettorato nazionale del lavoro di incrociare i dati di cui sono in possesso. In particolare, la Ministra ha sottolineato l'urgenza di istituire ovunque le sezioni territoriali della Rete, che dovranno agire in stretto raccordo con la cabina di regia e con il Tavolo operativo.

Sul fronte dei controlli, vi è l'impegno ad aumentarli e a renderli più efficaci, a partire dall'utilizzo del Registro unico dei controlli agricoli. La Ministra Bellanova si è poi espressa favorevolmente sulla proposta del presidente dell'INPS di utilizzare i droni nell'attività ispettiva e ha sottolineato l'importanza di effettuare le verifiche incrociando i dati a disposizione di AGEA e di ISMEA per mappare e calcolare i rendimenti produttivi delle aziende e quelli in possesso dell'INPS sul numero dei lavoratori dichiarati dalle imprese.

Infine, con riferimento al tema dei trasporti, la Ministra ha sottolineato la necessità non solo di stanziare risorse per garantire la predisposizione del servizio, ma anche di incentivare le regioni e i comuni a dotarsi di una rete modulata di trasporti adeguata a soddisfare le diverse esigenze dei territori.

3.10. Audizione della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo (seduta del 5 dicembre 2019).

La Ministra Catalfo, dopo aver ripercorso il quadro normativo vigente e, in particolare, le innovazioni introdotte con la legge n. 199 del 2016, si è soffermata sul lavoro del Tavolo operativo di contrasto al caporalato, istituito con il decreto-legge n. 119 del 2018, che è presieduto dal Ministro del lavoro e si compone di membri istituzionali e di rappresentanti dell'organizzazione dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché delle associazioni del terzo settore. Preliminarmente il Tavolo ha condiviso le osservazioni e le raccomandazioni formulate al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nel settembre scorso, all'esito della missione svolta in Italia sullo sfruttamento lavorativo dei migranti nel settore dell'agricoltura: il rafforzamento dei Centri per l'impiego, incaricati di far incontrare la domanda e l'offerta di lavoratori nel settore agricolo, in modo da evitare l'intervento degli intermediari e aumentare la trasparenza dei processi di assunzione; il rafforzamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro; la ratifica del Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 29

sul lavoro forzato e obbligatorio; la garanzia di una maggiore trasparenza nelle catene di approvvigionamento agricolo; l'aumento della partecipazione dei datori di lavoro alla Rete del lavoro agricolo di qualità; l'attuazione della direttiva (UE)2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

Il Tavolo ha elaborato una strategia di prevenzione e repressione, a sua volta tradotta in un Piano triennale, finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con 85 milioni di euro e basato su quattro pilastri: la prevenzione, mediante il monitoraggio dei picchi di domanda di manodopera agricola in determinati periodi dell'anno; la vigilanza e il contrasto, mediante il coordinamento di tutti gli organi di vigilanza; la protezione e l'assistenza, con la predisposizione di un sistema di servizi integrati, che includono assistenza sanitaria e giudiziaria; la reintegrazione socio lavorativa, cioè la presa in carico, l'assistenza all'inserimento lavorativo e i programmi di formazione professionale, nonché altre misure di politica attiva del lavoro in cui i Centri per l'impiego assumono un ruolo cardine d'intesa con le prefetture locali.

La Ministra ha poi illustrato i contenuti del Piano triennale incentrato su una strategia articolata in tre diverse fasi: analisi del fenomeno dei bisogni del mercato del lavoro agricolo, in relazione ai territori e alle stagionalità; interventi di natura emergenziale nelle aree più critiche; interventi di sistema su tutto il territorio nazionale. Il Piano di interventi vero e proprio si articola in dieci azioni prioritarie, la maggior parte delle quali sono dedicate alla prevenzione del fenomeno: elaborazione di un sistema informativo unitario per la raccolta dei dati che riguardano, tra l'altro, il fabbisogno di manodopera delle aziende in relazione al calendario delle colture e gli investimenti in innovazione e valorizzazione; interventi normativi di contrasto alla concorrenza sleale; rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità; rafforzamento dei Centri per l'impiego e costruzione di un sistema di intermediazione

della manodopera trasparente; programmazione dei flussi migratori; interventi per garantire soluzioni di alloggio dignitoso; potenziamento della rete di trasporti e introduzione di servizi adeguati alle esigenze di lavoro; avvio della campagna di comunicazione. Il piano prevede, inoltre, tra le azioni prioritarie, la creazione di servizi integrati per la protezione e la prima assistenza e per il reinserimento socio lavorativo delle vittime e, per quanto riguarda l'aspetto repressivo, un'azione volta al rafforzamento degli strumenti di vigilanza e repressione.

Il finanziamento dei progetti è assicurato da tutte le leve finanziarie disponibili, ovvero dai fondi nazionali ed europei, e la spesa delle risorse sarà programmata coinvolgendo tutti gli attori istituzionali.

Con riferimento all'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro, la Ministra ha richiamato in particolare le iniziative che prevedono il ricorso a specifiche *app*, avviate in via sperimentale nella provincia di Foggia e già attive nella regione Lazio.

4. Emergenza sanitaria e sfruttamento dei lavoratori agricoli.

La pandemia da COVID-19 ha drammaticamente messo in evidenza la natura sistemica dello sfruttamento dei lavoratori stagionali soprattutto nel settore agricolo, fenomeno che purtroppo riguarda i migranti irregolarmente soggiornanti in Italia.

Come emerso nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione Agricoltura in occasione dell'esame, in sede consultiva, del disegno di legge di ratifica della Convenzione n. 184 sulla sicurezza e la salute nell'agricoltura, adottata a Ginevra il 21 giugno 2001 dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (C. 2666), la pandemia ha, di fatto, favorito una riarticolazione in senso peggiorativo dell'organizzazione dello sfruttamento lavorativo e del caporalato, soprattutto nel comparto agricolo.

Durante l'emergenza pandemica si è registrato, infatti, come risulta dalla documentazione acquisita nel corso delle predette audizioni, un incremento esponen-

ziale delle ore lavorate, accompagnato da un significativo aumento del tasso di irregolarità e, conseguentemente, del rischio di incidenti anche gravi, come testimoniato dagli episodi di cronaca verificatisi nell'Agro Pontino.

Il *lockdown*, inoltre, ha comportato una maggiore emarginazione sociale dei lavoratori agricoli irregolari, con aumento dei casi di violenza intraziendale, che, sovente, non sono stati denunciati, così come un sensibile peggioramento della condizione delle lavoratrici immigrate, spesso vittime di violenze ed abusi, per le quali la differenza di genere ha ulteriormente giocato un ruolo di grave svantaggio. Sono emerse, inoltre, criticità riconducibili principalmente all'assenza di dispositivi di protezione individuale, al mancato accesso alle informazioni sanitarie per problemi di comprensione della lingua e alle precarie condizioni igieniche degli alloggi, che non consentono il rispetto delle regole comportamentali di prevenzione del rischio. A tale riguardo, si segnala la preoccupante situazione dei contagi tra gli indiani che lavorano nelle campagne della provincia di Latina, dove, da circa un mese, la comunità sikh, che vive una condizione di peculiare sovraffollamento abitativo, è sotto osservazione attraverso *screening* effettuati dalla ASL competente direttamente nelle aziende agricole del territorio e un'attività di intenso controllo specificamente finalizzata al rispetto delle quarantene.

L'emergenza COVID, nel corso del 2020, ha inoltre fatto emergere un'accentuata carenza di manodopera stagionale, cui il precedente Esecutivo ha fatto fronte attraverso specifiche misure dirette alla sanatoria del lavoro irregolare (articolo 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, il cosiddetto « decreto Rilancio »), che ha interessato, tra gli altri, anche i comparti dell'agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca acquacoltura e attività connesse.

Il COVID-19, in sostanza, non ha determinato una diminuzione dello sfruttamento, ma una sua accelerazione e il peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti immigrati, per molti

dei quali non è stato possibile accedere alle misure di sostegno predisposte dallo Stato.

È, peraltro, di questi ultimi giorni la notizia della conclusione di un'intensa attività investigativa delle forze dell'ordine che ha portato all'arresto nel territorio della provincia pontina e a Venezia, di sette persone indagate per associazione per delinquere dedita allo sfruttamento di manodopera extracomunitaria in agricoltura, a estorsioni e all'impiego illecito di fitofarmaci non autorizzati nelle coltivazioni in serra. Tale operazione di polizia giudiziaria ha posto fine alle gravi condotte illecite poste in essere dall'organizzazione criminale, che, nel ricorrere all'uso continuo e massivo di fitofarmaci non autorizzati sulle culture in serra, impiegava in tali compiti lavoratori irregolari non formati, non abilitati e privi dei previsti dispositivi di protezione, esponendoli in tal modo anche a gravi situazioni di pericolo.

Lo sfruttamento lavorativo e le pratiche illecite ampiamente diffuse, cui si aggiungono la carenza di controlli e l'assenza di misure di contrasto alle illegalità sul lavoro, contraddistinguono ancora la condizione di migliaia di braccianti migranti che rappresentano una manodopera ricattata, emarginata e violata nei suoi diritti fondamentali.

5. Conclusioni.

Le operazioni di contrasto al caporalato hanno dimostrato in modo inequivocabile che l'impianto normativo delineato dalla legge n. 199 del 2016, sul piano repressivo, è adeguato ed efficace. In particolare, la nuova norma penale, che – con la riformulazione dell'articolo 603-*bis* del codice penale – ha meglio definito la condotta di intermediazione illecita e di sfruttamento, e i nuovi strumenti di indagine, affiancati alla responsabilità penale dell'imprenditore e alle misure di prevenzione conseguenti, hanno sortito un effetto notevolmente deterrente rispetto al fenomeno in esame, come testimoniano i dati registrati negli ultimi anni.

L'impianto della legge del 2016 si è, tuttavia largamente inattuato, relativamente

alla parte preventiva, presentando alcuni aspetti problematici. In relazione a tale profilo, gli strumenti di contrasto allo sfruttamento illecito della manodopera andrebbero integrati e rafforzati, sia attraverso la piena attuazione della legge richiamata anche sul versante della prevenzione, sia attraverso la previsione di interventi diretti, in generale, a rimuovere gli squilibri e le distorsioni della produzione agro-alimentare destinati a ripercuotersi negativamente anche sulle dinamiche del lavoro agricolo.

Insieme al tema del lavoro in agricoltura e delle condizioni di grave sfruttamento in cui lavorano molti lavoratori e lavoratrici, si ritiene necessario, benché non di competenza dei lavori in oggetto, richiamare la opportunità di riforma di alcuni strumenti normativi e procedurali vigenti che concorrono a determinare le condizioni di vulnerabilità ed emarginazione della manodopera bracciantile, da cui l'organizzazione del caporalato e dello sfruttamento. Tra queste, una seria riflessione circa la necessità di modifiche legislative per dotarsi di norme più adeguate per gestire in modo ordinato e continuativo le modalità di ingresso di lavoratori stranieri per ragioni di lavoro nel nostro Paese (data anche l'inefficienza oramai dimostrata del « decreto flussi »).

5.1. Rete del lavoro agricolo di qualità.

Tutti i soggetti che sono stati auditi nel corso dell'indagine conoscitiva hanno rilevato la necessità di potenziare la Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita dalla legge n. 199 del 2016.

A tale riguardo, al fine di garantire una più efficace azione di coordinamento, si segnala l'esigenza, in primo luogo, di convocare con maggiore frequenza la cabina di regia nazionale presieduta dall'INPS, alla quale compete di deliberare sulle domande di iscrizione alla Rete da parte delle aziende e di vigilare sulla permanenza dei requisiti di iscrizione; in secondo luogo, di integrare la composizione della predetta cabina, includendovi anche i rappresentanti delle imprese e dei lavoratori del settore della cooperazione.

La mancata attuazione delle sezioni territoriali della Rete, che dovrebbero rappresentare lo strumento essenziale per garantire in modo trasparente e corretto l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, rappresenta un altro degli elementi di criticità emersi in fase di attuazione della legge n. 199 del 2016.

L'effettiva articolazione territoriale della Rete è, inoltre, condizione indispensabile per assicurare servizi più efficienti ai lavoratori e alle imprese, quali, in particolare, idonei sistemi alloggiativi e di trasporto.

Occorre, pertanto, attuare interventi diretti ad assicurare l'uniforme distribuzione delle predette sezioni su tutto il territorio nazionale, garantendo maggiore supporto a quelle delle aree geografiche più a rischio.

Per altro verso, dovrebbero essere messe in atto misure dirette ad incrementare l'adesione delle imprese agricole alla Rete, che, come si evince dai dati, risulta caratterizzata da una forte polarizzazione in senso geografico e fa registrare un numero di domande di iscrizione sensibilmente più basso rispetto a quelle potenzialmente ricevibili. A tale proposito, si osserva che la scarsa adesione alla Rete pare determinata da un lato, dalla previsione di requisiti ritenuti dalle imprese eccessivamente rigidi, che precludono a molte di esse la possibilità di iscrizione, dall'altro dalla preoccupazione, propria di molti imprenditori, che la stessa iscrizione possa rappresentare il presupposto per l'inasprimento dell'azione di vigilanza nei loro confronti.

Al fine di ampliare la platea delle imprese agricole che aderiscono alla Rete, si ritiene, pertanto necessaria una revisione complessiva del procedimento di iscrizione attraverso requisiti meno stringenti, cui dovrebbe aggiungersi la previsione di misure di carattere premiale, da inserire anche nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR). Alcune esperienze come quella della Regione Emilia-Romagna ci dicono che i risultati possono essere significativi.

L'iscrizione alla Rete potrebbe, inoltre, rappresentare una sorta di « pre-controllo », in modo da indirizzare i controlli ispettivi prioritariamente sulle aziende che non vi sono iscritte.

In ultimo, dovrebbe essere disposta una massiccia campagna informativa, diretta a sensibilizzare non solo gli imprenditori e i lavoratori agricoli, ma anche i consumatori finali sull'importanza della Rete del lavoro agricolo di qualità e sulla necessità di scelte etiche e consapevoli nell'acquisto di prodotti agricoli, privilegiando quelli delle aziende che operano in regime di legalità.

Nel complesso, quindi, appare necessario un rilancio della Rete, attraverso una maggiore responsabilizzazione dei principali attori del sistema, a partite dall'INPS, il cui ruolo è essenziale per l'attivazione delle sue articolazioni territoriali.

5.2. Trasparenza del mercato agricolo e concorrenza sleale.

Come sottolineato a più riprese nel corso delle audizioni, molte criticità del sistema di reclutamento della manodopera agricola derivano dalla mancanza di trasparenza del mercato agricolo e, in particolare, dall'assenza di disposizioni che prevedano un prezzo minimo garantito dei prodotti agricoli.

Una delle principali cause cui può ascrivere il fenomeno del caporalato risiede nell'estrema frammentazione del mercato agricolo, cui corrisponde, in un regime di libero mercato privo di adeguati strumenti di controllo pubblico, la concentrazione della produzione in capo agli operatori della grande distribuzione organizzata, e una competizione spesso tutta operata sulla riduzione dei prezzi. Tale sistema ha determinato notevoli squilibri nelle relazioni commerciali e generato asimmetrie nella distribuzione della catena del valore lungo la filiera agricola, caratterizzata da passaggi spesso opachi, in cui lo sfruttamento di manodopera ha trovato nuovo terreno di coltura.

Per tali ragioni, bisognerebbe, da un lato, sensibilizzare la grande distribuzione verso l'adozione di protocolli commerciali ed economici ispirati a un'etica di impresa, in modo da scongiurare la messa in atto di pratiche lesive della dignità e dei diritti dei lavoratori, dall'altro, adottare soluzioni normative dirette a vietare le aste a doppio ribasso e a sostenere le filiere etiche e

trasparenti nella direzione indicata dalla proposta di legge C. 1549, di iniziativa della deputata Cenni, già approvata dalla Camera e attualmente all'esame del Senato. Al divieto delle aste a doppio ribasso, quale strumento prioritario per promuovere un'agricoltura di qualità attenta ai diritti dei lavoratori, vanno comunque affiancate norme efficaci capaci di sostenere le aziende virtuose che promuovono « filiere etiche di produzione », attraverso la messa in atto di « buone pratiche » dirette a informare adeguatamente il consumatore sulla provenienza delle materie prime e sul rispetto delle norme sul lavoro agricolo. Come testimoniato nelle audizioni e confermato dalla recente firma di protocolli tra i principali operatori della grande distribuzione e sindacati, l'investimento nella trasparenza delle filiere può rappresentare un valore aggiunto apprezzato da consumatori sempre più attenti alle varie componenti della qualità dei prodotti.

In tale ottica, il rispetto dei diritti dei lavoratori e il contrasto al fenomeno del reclutamento illegale della manodopera agricola appaiono strettamente connessi all'esigenza di tracciabilità dei prodotti agroalimentari.

Correlativamente, un ulteriore elemento distorsivo che concorre ad alimentare il fenomeno del caporalato, è rappresentato, più in generale, dalle pratiche di concorrenza sleale nel mercato agricolo.

Sulla questione è intervenuto l'articolo 7 della legge di delegazione europea 2019-2020, che reca i principi e criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, prevedendo specificamente, alla lettera *b*) del comma 1, l'obbligo per gli acquirenti di prodotti agricoli e alimentari di attenersi, prima durante e dopo l'instaurazione della pratica commerciale, a buone pratiche commerciali di trasparenza, buona fede, correttezza, proporzionalità e reciproca corresponsabilità delle prestazioni. Si segnala, inoltre, che il medesimo articolo 7, al comma 1, lettera *h*), richiamando l'articolo 9, paragrafo 1, della citata direttiva,

include tra le pratiche commerciali sleali, la vendita dei prodotti agricoli e alimentari realizzata attraverso il ricorso a gare e ad aste elettroniche a doppio ribasso, nonché la vendita di prodotti agricoli e alimentari realizzata a condizioni contrattuali eccessivamente gravose e/o a prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione. Tale nuova disciplina troverà applicazione nei confronti di tutti i fornitori di prodotti agricoli e alimentari operanti in Italia indipendentemente dal fatturato (articolo 7, comma 1, lettera *u*)).

5.3. Contratti di filiera e innovazione tecnologica.

Un'altra delle possibili linee di intervento per contrastare lo sfruttamento di manodopera è rappresentata dai contratti di filiera, il cui ampliamento concorrerebbe a incrementare l'efficienza del mercato agricolo, incidendo positivamente sia sulla remunerazione dei produttori sia sui salari dei lavoratori.

In particolare, i contratti di filiera potrebbero diventare, per le imprese del settore agro-alimentare, un valido strumento per promuovere investimenti in beni materiali e immateriali finalizzati alla riconversione dei processi produttivi verso modelli innovativi e sostenibili, in linea con gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In tale ambito, il processo di innovazione tecnologica e il sostegno a investimenti finalizzati a migliorare la sostenibilità della produzione delle filiere agroalimentari concorreranno a garantire la stabilità dei prezzi, favorendo una più equa distribuzione del valore, migliorando la qualità dei prodotti agricoli e assicurando condizioni di lavoro più dignitose.

5.4. Incontro tra domanda e offerta di manodopera.

Con riferimento agli interventi più direttamente riferibili al mercato del lavoro in agricoltura, nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine si è confermata l'esigenza di interventi volti a rendere meno difficoltoso l'incontro tra domanda e

offerta di manodopera. Esiste, infatti, un generale consenso sul fatto che uno dei fattori che favoriscono la diffusione e il successo del caporalato è rappresentato dalla capacità dei « caporali » di reperire rapidamente, e con costi estremamente contenuti, la manodopera temporanea necessaria alle diverse lavorazioni agricole. La stagionalità del lavoro agricolo comporta, infatti, che la domanda di lavoratori sia estremamente variabile e si concentri in specifici periodi dell'anno, nei quali si registrano picchi elevati di richiesta con un preavviso spesso molto breve. Occorre, quindi, individuare misure per sottrarre all'informalità, che agevola il ricorso a pratiche di sfruttamento, le assunzioni dei lavoratori agricoli creando un canale legale rapido ed efficace per far incontrare domanda e offerta di manodopera.

Si tratta, del resto, di un problema ben noto alle Commissioni, che già ne avevano fatto menzione nella risoluzione approvata in materia di contrasto al caporalato nel corso della XVII legislatura, e al legislatore, che, con la legge n. 199 del 2016, ha previsto la possibilità che alla Rete del lavoro agricolo di qualità aderiscano, attraverso la stipula di apposite convenzioni, anche i centri per l'impiego, gli enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in agricoltura, le agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

Un elemento decisivo – anche ai fini del rafforzamento del monitoraggio e del contrasto del fenomeno – è, per concorde valutazione dei soggetti intervenuti nell'indagine, la condivisione delle banche dati in possesso dei diversi operatori pubblici, con particolare riferimento all'INAIL, all'INPS, all'INL, all'AGEA e all'Agenzia delle entrate. In tale ambito, appare senz'altro significativo che il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato abbia considerato, in primo luogo, l'esigenza di acquisire dati ed elementi informativi relativi ai calendari

delle diverse colture sul territorio nazionale e alle conseguenti esigenze di manodopera per le lavorazioni previste, in modo da poter meglio pianificare l'offerta di lavoro, gestendo i picchi di domanda in specifici periodi dell'anno. Una maggiore definizione *ex ante* dei fabbisogni dovrebbe altresì consentire una migliore programmazione dei flussi di ingresso di lavoratori extracomunitari, al fine di contrastare in radice la formazione di bacini di lavoro più facilmente esposti allo sfruttamento.

Per altro verso, occorre migliorare il funzionamento del sistema delle politiche attive del lavoro, promuovendo lo sviluppo della capacità, da parte dei centri per l'impiego e degli altri soggetti abilitati, di offrire servizi adeguati alle specificità del settore agricolo. In questo ambito, è opportuno assicurare una piena valorizzazione degli enti bilaterali del settore agricolo. Come già evidenziato in precedenza, in questo settore risulta strategico il rafforzamento delle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità, alle quali la legge n. 199 del 2016 ha attribuito, tra l'altro, il compito di promuovere modalità sperimentali di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro, in stretta collaborazione con l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (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.

Nell'ambito dell'indagine – richiamandosi alle esperienze maturate in diverse realtà territoriali – si è, inoltre, sottolineata l'utilità di ricorrere a liste di prenotazione in cui i lavoratori, anche di carattere stagionale, possano iscriversi assicurando la disponibilità a essere reclutati dalle aziende interessate, con effetti positivi sulla tracciabilità dei rapporti che determinano l'instaurazione dei rapporti di lavoro. Parimenti, si è espressa una valutazione positiva sullo sviluppo, da parte di alcune regioni e centri per l'impiego di specifiche *app* per favorire l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo. Nel corso del 2020 l'ANPAL, sviluppando e riadattando una *app* della Regione

Lazio, ha rilasciato una specifica applicazione, denominata « restoincampo », disponibile in cinque lingue e integrata con il sistema DOL (Domanda e offerta di lavoro), accessibile anche agli operatori dei centri per l'impiego e a tutti i soggetti accreditati all'intermediazione del mercato del lavoro, inclusi gli enti bilaterali dell'agricoltura se iscritti all'albo di ANPAL. Al 17 novembre, dopo circa cinque mesi dal rilascio, risultavano 6.000 *download* e circa 800 offerte di lavoro registrate. In questo senso, appaiono quindi maturi i tempi per l'introduzione di una piattaforma efficace per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in agricoltura.

5.5. Tutela dei lavoratori nell'ambito del rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda più strettamente il rapporto di lavoro, gli aspetti che più direttamente favoriscono la diffusione di sistemi di sfruttamento dei lavoratori e il ricorso al caporalato sono quelli connessi al costo della manodopera, che – come si è visto – rende le produzioni ad alta intensità di lavoro scarsamente competitive rispetto a quelle di Paesi meno sviluppati, e al trasporto e all'alloggio dei lavoratori sul luogo di lavoro. Quanto al primo profilo, sebbene, come si è già evidenziato, la maggior parte delle criticità possono essere affrontate attraverso interventi relativi alla filiera della produzione agricola, è comunque possibile individuare misure premiali anche sul versante della disciplina dei rapporti di lavoro. Per quanto riguarda l'alloggio dei lavoratori, come è noto, già l'articolo 9 della legge n. 199 del 2016 aveva previsto l'adozione, da parte dei ministeri competenti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di un piano di interventi che prevedesse misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori.

L'articolo 8 della medesima legge attribuisce, invece, alle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità il compito di promuovere, tra l'altro, 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, in modo da contrastare il monopolio del sistema di trasporto esercitato in alcune aree dai « caporali ». I due problemi sono, peraltro, spesso correlati perché parte della manodopera straniera reclutata in agricoltura vive in insediamenti informali, in taluni casi sotto il controllo della criminalità organizzata, per i quali è difficoltoso organizzare servizi di trasporto adeguati.

In linea con quanto previsto nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato e alla luce delle buone pratiche illustrate nel corso dell'indagine conoscitiva, occorre realizzare, con il concorso delle regioni, degli enti locali, degli enti bilaterali e delle associazioni rappresentative del settore agricolo, sistemi di trasporto dedicati ai lavoratori, che si adattino con flessibilità alle esigenze delle attività agricole, assicurando un'adeguata regolamentazione dei servizi offerti dai privati. Per quanto attiene alle politiche abitative, l'obiettivo deve essere quello di promuovere, anche in questo caso di concerto con gli enti territoriali competenti, nonché con gli enti bilaterali e le associazioni rappresentative del settore agricolo, soluzioni alloggiative di lungo periodo per le lavoratrici e i lavoratori, al fine di contrastare il sorgere di insediamenti temporanei spontanei e privi delle necessarie condizioni igienico-sanitarie. In questo senso vanno richiamate le indicazioni contenute nel PNRR relative all'identificazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo volte a superare il fenomeno degli insediamenti abusivi, che creano un terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali e favoriscono caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura. A tale proposito, si fissa come *milestone* l'approvazione entro il primo trimestre del 2022, da parte del Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, del documento contenente la mappatura degli insediamenti abusivi su cui intervenire con interventi di risanamento.

5.6. Rafforzamento del sistema dei controlli.

Per quanto attiene alle misure di prevenzione e contrasto dello sfruttamento dei lavoratori, come si è detto, nel corso delle audizioni si è constatata l'efficacia delle misure di carattere penalistico recate dalla legge n. 199 del 2016, con particolare riferimento alla nuova configurazione del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, di cui all'articolo 603-*bis* del codice penale, che sanziona anche i datori di lavoro che utilizzano, assumono o impiegano manodopera sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento, approfittando del loro stato di bisogno. Con circolare del 28 febbraio 2019 l'Ispettorato nazionale del lavoro, alla luce dell'esperienza maturata in sede di applicazione della nuova formulazione dell'articolo 603-*bis* del codice penale, ha adottato specifiche linee guida per l'attività di vigilanza in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, al fine di fornire al personale ispettivo indicazioni operative suscettibili di essere integrate con quelle formulate dall'autorità inquirente. In questo contesto, nell'indagine conoscitiva si è in primo luogo sottolineata in modo sostanzialmente unanime l'esigenza di provvedere all'incrocio e alla condivisione delle informazioni contenute nelle diverse banche dati utili al monitoraggio e alla vigilanza sul fenomeno del caporalato, al fine di rendere possibile una migliore pianificazione delle attività di controllo e una loro concentrazione su imprese, settori e territori a maggior rischio di sfruttamento, con particolare riferimento alle lavorazioni stagionali ad alta intensità di lavoro. In questa ottica, non può non considerarsi che la stessa normativa istitutiva della Rete del lavoro agricolo di qualità, al fine di realizzare un più efficace utilizzo delle risorse ispettive disponibili, prevede che le attività di vigilanza siano tendenzialmente orientate nei confronti delle imprese non appartenenti alla Rete, mentre nelle audizioni si è evidenziato che – a volte – nella pratica, la richiesta di iscrizione alla Rete è stata interpretata alla stregua di un tentativo da parte delle imprese di sottrarsi ai controlli per nascondere proprie irregolarità.

Pur in un contesto di razionalizzazione e massimizzazione dell'utilizzo delle risorse esistenti, anche grazie al miglior coordinamento dei controlli, si pone il tema di un potenziamento delle strutture preposte alla vigilanza, in linea anche con le raccomandazioni formulate nell'ambito del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. In proposito, appare significativo che il Programma nazionale di ripresa e resilienza ricordi che le nuove strategie di contrasto al lavoro sommerso si inseriscano in un più generale contesto di rafforzamento, già programmato, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, quale agenzia nazionale per la vigilanza sul lavoro, con l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori su un organico corrente di circa 4.500. A tale riguardo, occorre peraltro inserire eventuali misure volte a rendere più effettiva ed efficace l'azione di controllo in funzione preventiva e repressiva nel quadro della più ampia riflessione in essere sulla disciplina dell'Ispettorato nazionale del lavoro, chiamato a svolgere, ai sensi del decreto legislativo n. 149 del 2015, le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'INPS e dall'INAIL, con particolare riferimento al ruolo ad esaurimento in cui è confluito il personale ispettivo già appartenente all'INPS e all'INAIL (si veda, in proposito, il documento conclusivo approvato dalla XI Commissione al termine dell'indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva – Doc. XVII, n. 7).

Particolarmente interessanti si sono rivelate le esperienze di alcuni commissariamenti e le azioni di forte coordinamento istituzionale ed interforze, che, come dimostrato, possono efficacemente intervenire per contrastare il fenomeno del caporalato anche con interventi relativi all'alloggio e all'assistenza dei lavoratori.

Si ritiene, inoltre, fondamentale un investimento qualificato e rilevante in favore

di controlli realizzati mediante strumenti tecnologici più evoluti, ad esempio con l'impiego di droni, il cui utilizzo permetterebbe di individuare la manodopera impiegata irregolarmente nelle campagne evitando che questa possa fuggire dinnanzi a controlli tradizionali effettuati mediante l'impiego di personale autorizzato.

5.7. Protezione e assistenza alle vittime dello sfruttamento lavorativo.

Un'ultima linea di intervento finalizzata al contrasto delle condotte illecite e al contenimento delle loro ripercussioni sui lavoratori è rappresentata dall'adozione di un sistema di misure volte ad assicurare la protezione e la prima assistenza delle vittime dello sfruttamento lavorativo. È, infatti, fondamentale prevedere norme e procedure volte non solo a incentivare e premiare la denuncia degli sfruttatori da parte delle vittime del reato di caporalato, ma anche organizzare servizi sociali avanzati in grado di assistere i lavoratori interessati. Al riguardo, appare significativo che, specialmente in molti territori, allo sfruttamento lavorativo per le donne si è spesso aggiunto lo sfruttamento, il ricatto e l'abuso sessuale. In questo ambito appare in primo luogo opportuno costituire un sistema di presa in carico delle vittime, al fine di indirizzarle ai percorsi di protezione e assistenza corrispondenti alle rispettive necessità, che potranno comprendere servizi di prima accoglienza, assistenza sanitaria, tutela legale e supporto sociale. Queste misure sarebbero utili non solo per incentivare la denuncia delle condotte criminali, ma anche per evitare che le denunce si trasformino in ulteriore emarginazione, impoverimento e forme di discriminazione nei confronti di quanti hanno agito per favorire il ripristino della legalità. Si tratterebbe di interventi particolarmente utili per le donne, migranti e italiane, vittime di caporalato, sfruttamento, violenze, anche di natura sessuale, e della tratta internazionale di esseri umani. In questa ottica, potrebbe valutarsi l'applicazione agli stranieri vittime dello sfruttamento lavora-

tivo di misure analoghe a quelle previste dall'articolo 18 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, per le vittime della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani. Dovrebbe, altresì, valutarsi l'adozione di specifiche azioni volte a sostenere – anche attraverso il concorso dei servizi per l'impiego – politiche di reinserimento sociale e lavorativo delle vittime dello sfruttamento.

5.8. La nuova PAC e la clausola di condizionalità sociale.

Un'ulteriore questione meritevole di attenzione è rappresentata dall'inserimento della cosiddetta clausola di condizionalità sociale nella disciplina della nuova politica agricola comune, attualmente in fase di negoziato, per la concessione di aiuti alle aziende agricole. Il citato principio di « condizionalità » è volto a imporre alle aziende, per accedere ai finanziamenti, il rigoroso rispetto dei diritti dei lavoratori e degli obblighi derivati dai contratti collettivi e dalla legislazione nazionale, europea ed internazionale, prevedendo, in caso di violazioni, che i datori di lavoro siano sanzionati in modo proporzionato, efficace e dissuasivo attraverso la riduzione o, nelle ipotesi più gravi, la totale esclusione dai contributi. Tale clausola, oggetto di un emendamento approvato dal Parlamento europeo nella seduta plenaria del 23 ottobre 2020, dovrebbe auspicabilmente essere inserita all'interno dei Piani strategici nazionali degli Stati membri. A tale riguardo, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Andrea Orlando, ha inviato di recente una lettera al Commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali, nella quale chiede che nel disegno della nuova Politica agricola comune « possa trovare adeguato spazio il tema della dimensione sociale e del rispetto dei diritti dei lavoratori », sottolineando come il Governo italiano sia fortemente impegnato nella lotta allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura.