CGIL FLAI

10

LEGGE 199
IL DECENNALE

QUADERNO 04

osservatorio PLACIDO RIZZOTTO

OSSERVATORIO
PLACIDO RIZZOTTO

LEGGE 199
IL DECENNALE

5 **Introduzione**
Legge 199/2016: dieci anni di presidio di dignità del lavoro
di Jean-René Bilongo
Presidente Osservatorio Placido Rizzotto

7 **Il caporalato come sistema di sfruttamento: analisi del fenomeno e strategia integrata di contrasto**
di Giuseppe Gatti
Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Bari, Coordinatore Direzione Distrettuale Antimafia (DDA)

19 **Dal banco della frutta ad Amendolara. Dieci anni di legge 199**
di Fabio Ciconte
Presidente Associazione Terra!

23 **Dieci anni dopo la Legge 199/2016: cosa dicono i dati INL sul lavoro in agricoltura**
di Massimiliano D'Alessio
Fondazione Metes

32 **Dalla mutazione genetica del caporalato alle difficoltà di accertamento: la necessità di un sistema di vigilanza e tutela del lavoro forte e strutturato**
di Micaela Cappellini
Ispettrice del Lavoro, Coordinatrice FP CGIL Toscana per INL

36 **La Rete del Lavoro Agricolo di Qualità dieci anni dopo la legge 199/2016. Da repressione a prevenzione: un cambio di paradigma**
di Giusy Spadanuda
Università della Tuscia

41 **Dietro l'eccellenza: lavoro, sfruttamento e trasformazioni della viticoltura nelle Langhe**
di Matteo Ascheri
Imprenditore vitivinicolo di Langhe e Roero, già Presidente del Consorzio Barolo, Barbaresco, Alba, Langhe e Dogliani

47 **Dieci anni dopo Paola Clemente: la prevenzione che manca, in Italia e in Europa**
di Giorgia Ceccarelli
Policy Advisor Imprese e Diritti Umani, Oxfam Italia

52 **Lavoro in agricoltura: alcune riflessioni per una maggiore sinergia delle politiche**
Alessandro Monteleone, Giorgia Giordani, Anna Russo Spena
CREA-PB

56 **La *vis* espansiva della L. 199/2016.**
di Emilio Santoro e Elisa Gonnelli
L'Altro Diritto – Università di Firenze

65 **Lungo il percorso verso l'eliminazione del lavoro minorile sfruttato**
di David Mancini
Procuratore della Repubblica presso Tribunale per Minorenni de L'Aquila
Rappresentante dell'Italia presso GRETA – Consiglio d'Europa

71 **Cortocircuito normativo: caporalato e immigrazione**
di Mara Biancamano
Avvocata, Foro di Napoli

74 **Legge 199/2016: dieci anni di narrazione a fasi alterne**
di Toni Mira
Giornalista, inviato speciale di Avvenire

79 **Postfazione**
Una conquista, una responsabilità, una nuova sfida
di Giovanni Mininni
Segretario Generale FLAI CGIL Nazionale

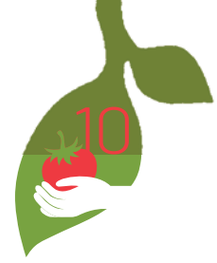
Legge 199/2016: dieci anni di presidio di dignità del lavoro

Jean-René Bilongo
Presidente Osservatorio Placido Rizzotto

Era il 29 ottobre 2016 quando la Camera dei Deputati approvò definitivamente la legge n. 199, segnando una tappa fondamentale nella lunga battaglia contro lo sfruttamento del lavoro, il caporalato e le molteplici forme di abuso e sopraffazione che colpiscono lavoratrici e lavoratori in diversi comparti dell'economia nazionale. Quel voto rappresentò molto più dell'approvazione di un provvedimento legislativo: fu il riconoscimento della necessità di intervenire con strumenti più incisivi contro fenomeni che, pur affondando le proprie radici in una storia antica, continuavano a manifestarsi con modalità nuove, adattandosi ai mutamenti del sistema produttivo e alle trasformazioni del mercato del lavoro. A distanza di dieci anni, la portata di quella scelta appare ancora più evidente. Da allora, non passa quasi settimana senza che le cronache riferiscano di indagini, operazioni delle Forze dell'Ordine e interventi della Magistratura nei confronti di datori di lavoro e imprese che hanno costruito una parte, talvolta essenziale, della propria redditività sulla compressione dei diritti e sulla negazione della dignità delle persone. Le inchieste restituiscono un quadro complesso, nel quale lo sfruttamento non costituisce sempre una deviazione occasionale rispetto alle regole, ma può trasformarsi in un vero e proprio modello organizzativo, in una modalità ordinaria di gestione della manodopera e di accumulazione del profitto. Le forme attraverso cui tale modello si realizza sono molteplici: retribuzioni inferiori ai minimi contrattuali, orari estenuanti, riposi negati, condizioni di lavoro stomachevoli, ricatti, intermediazioni illecite, contegni vessatori, alloggi degradanti e dipendenza materiale da chi esercita il potere nella dialettica dei rapporti di lavoro. A queste devianze, si accompagnano spesso strategie di occultamento e artifizi vari, finalizzati a mascherare le condotte illecite. Il risultato è una progressiva riduzione della persona a mero fattore produttivo, una risorsa da utilizzare fino al limite della resistenza fisica, talvolta fino a conseguenze drammatiche.

Ci sono esistenze che hanno attraversato il confine tra lo sfruttamento e la tragedia, diventando simboli di una ferita collettiva: Paola Clemente, Ioan Puscasu, Soumaila Sacko, Satnam Singh sono ancorati nella memoria collettiva, ciascuno con la propria vicenda, il proprio percorso e il proprio carico di sofferenza. Storie diverse, accomunate dalla capacità di mostrare ciò che spesso rimane nascosto dietro i prodotti della quotidianità. Le loro vicende hanno suscitato sdegno, dolore e indignazione, costringendo il Paese a confrontarsi con una domanda ineludibile: quale valore può essere attribuito al lucro quando il suo conseguimento passa attraverso la negazione dei diritti fondamentali?

Una domanda che non riguarda soltanto i responsabili diretti degli abusi, né può essere confinata alla dimensione giudiziaria. Interroga l'intero sistema economico, le istituzioni, le organizzazioni sociali, le imprese e i consumatori. I dati raccolti e analizzati dal 2012 dall'*Osservatorio Placido Rizzotto* attraverso il *Rapporto agromafie e caporalato* costituiscono uno strumento essenziale di conoscenza e denuncia, in un'ottica di continuità che ha consentito di documentare la persistenza dello sfruttamento, di individuarne le trasformazioni e di mettere in relazione le condizioni materiali dei lavoratori con le dinamiche economiche, sociali e criminali che ne favoriscono la vulnerabilità. Non è casuale che intorno allo sfruttamento si sia consolidato un lessico specifico: "nuovi schiavi", "invisibili", "para-schiavitù". Lemmi e lessemi che restituiscono la gravità di condizioni nelle quali la libertà formale del lavoratore può convivere con una sostanziale impossibilità di sottrarsi al ricatto economico, al degrado alloggiativo, alla minaccia di perdere l'unica fonte di sostentamento. La questione assume una particolare rilevanza nel settore agricolo, nel quale il caporalato e lo sfruttamento sono atavicamente radicati. La legge n. 199 del 2016 nasce anche dalla necessità di rispondere a questa emergenza, intervenendo su un sistema nel quale la debolezza contrattuale dei lavoratori, la stagionalità delle attività, la frammentazione delle filiere e il bisogno di manodopera possono favorire l'affermazione di pratiche gravemente lesive dei diritti. La sua stessa denominazione della legge — «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo» -restituisce la matrice originaria dell'intervento e la volontà di incidere su una realtà che richiede di essere depurata da quelle incrostazioni, anche per tutelare il tessuto imprenditoriale sano dalla concorrenza inquinata di chi riduce i costi attraverso gli abusi e l'illegalità, scaricando i costi sui lavoratori. L'articolo 41 della Costituzione riconosce la libertà dell'iniziativa economica privata con un limite invalicabile: non può essere lesiva della dignità umana. La legge 199/2016 rappresenta, sotto questo profilo, tanto uno strumento di contrasto nelle mani degli inquirenti quanto una possibile garanzia per le vittime e uno strumento di risanamento delle filiere. In agricoltura, colpire chi sfrutta è necessario, tuttavia prevenire il rischio di scivolare nel limbo della predazione è essenziale. Il decennale della legge n. 199 del 2016 offre, pertanto, l'occasione per un bilancio che non si esaurisca nella celebrazione di un passaggio normativo importante. È il momento di interrogarsi sulle sfide che attendono le politiche pubbliche, il sistema delle imprese e le Parti Sociali. È anche l'occasione per ribadire che la lotta allo sfruttamento non può dipendere soltanto dall'indignazione suscitata da una tragedia come quella di Amendolara o dalla risonanza di una singola inchiesta. Il presente *Quaderno* si inserisce in quest'ottica. Si propone di ripercorrere il cammino percorso. La sfida resta aperta. Perché lo sfruttamento continua a dimostrare una notevole capacità di adattamento e perché nessuna conquista legislativa può considerarsi definitiva se non viene accompagnata da un impegno costante nella sua attuazione. Restituire centralità al lavoro significa, allora, riaffermare un principio che precede e supera ogni singolo provvedimento normativo: la dignità della persona non è negoziabile. Nessuna forma di progresso economico, nessuna crescita può dirsi autentica se non è riguardosa della persona.



Il caporalato come sistema di sfruttamento: analisi del fenomeno e strategia integrata di contrasto

Giuseppe Gatti

Procuratore Aggiunto, presso il Tribunale di Bari,
Coordinatore Direzione Distrettuale Antimafia (DDA)

Il caporalato come fenomeno di sistema

Con la legge 29 ottobre 2016, n. 199 e la riformulazione dell'art. 603-bis c.p., il caporalato ha oltrepassato la sua tradizionale identificazione con la mera attività di intermediazione, per essere ricondotto alla dimensione più articolata di un sistema nel quale il reclutamento, l'impiego e l'utilizzazione della manodopera concorrono alla formazione del profitto illecito. La responsabilità investe, dunque, non soltanto chi procura i lavoratori, ma anche chi li utilizza approfittando del loro stato di bisogno e imponendo condizioni di sfruttamento. La riforma ha così spostato il baricentro dell'accertamento dalla figura, spesso più visibile, del caporale alla complessiva organizzazione produttiva, rendendo necessario verificare come la compressione dei diritti del lavoratore si traduca in riduzione dei costi, continuità della produzione e vantaggio economico per l'utilizzatore finale.

Il caporale rappresenta, in questa prospettiva, uno snodo di una filiera che comprende domanda di lavoro, trasporto, alloggio, direzione della prestazione, registrazione delle presenze, pagamento e commercializzazione del prodotto. L'indagine deve quindi risalire dall'intermediario visibile al reale utilizzatore e al centro decisionale dell'impresa, anche quando siano schermati da prestanome, cooperative, agenzie, appalti o subappalti.

Gli atti formali vanno confrontati con la realtà organizzativa, accertando chi dispone della forza lavoro, impartisce direttive, controlla la produttività e beneficia della riduzione del costo del lavoro.

È proprio lo scarto tra forma contrattuale e concreta gestione della prestazione a consentire di individuare il soggetto che esercita effettivamente i poteri datoriali e di ricostruire il contributo di ciascun anello alla stabilità del sistema illecito.

Il fenomeno assume forme diverse e mutevoli. Al modello tradizionale, fondato sul reclutamento giornaliero e sul trasporto nei luoghi di lavoro, e a quello direttamente datoriale si affiancano rapporti apparentemente regolari ma sostanzialmente fittizi, cooperative spurie, falsa somministrazione, falsi appalti, reclutamento digitale e reti transnazionali costruite su promesse ingannevoli, debito e isolamento. Nei casi più gravi, la filiera è controllata o protetta dalla criminalità organizzata, che può governare l'accesso al lavoro, i servizi indispensabili e la circolazione delle persone, imponendo regole e prezzi. Dinamiche analoghe si riscontrano, oltre che in agricoltura,

nell'edilizia, nella logistica, nei servizi di cura, nella ristorazione, nel turismo, nella manifattura e nella distribuzione: settori differenti, ma accomunati dalla frammentazione produttiva, dalla pressione sui costi e dalla difficile tracciabilità delle responsabilità. Sempre più frequentemente, tuttavia, lo sfruttamento non si manifesta attraverso l'assenza di un contratto, ma si cela dietro un rapporto di lavoro formalmente regolare. Il lavoratore risulta assunto, talvolta per un numero limitato di giornate o di ore, mentre la prestazione concretamente resa si discosta radicalmente dalle previsioni contrattuali quanto a durata, mansioni, luogo di svolgimento, intensità, retribuzione e rispetto dei riposi. La formale contrattualizzazione diviene così uno schermo di legalità, idoneo a ridurre la visibilità del fenomeno e a rendere meno efficaci controlli fondati sulla sola documentazione. Il contrasto investigativo deve, pertanto, muovere dal confronto sistematico tra dato formale e realtà produttiva: registri delle presenze, comunicazioni obbligatorie, buste paga e versamenti contributivi vanno incrociati con accessi nei luoghi di lavoro, osservazioni, dichiarazioni convergenti dei lavoratori, turnazioni, geolocalizzazioni, chat, immagini, dati dei dispositivi elettronici e movimenti finanziari. Particolare rilievo assumono il raffronto tra ore dichiarate e volumi effettivamente prodotti, la verifica delle mansioni concretamente svolte, l'accertamento dei pagamenti realmente corrisposti e l'individuazione di restituzioni in contanti, trattenute occulte o retribuzioni solo fittiziamente contabilizzate. Controlli reiterati e non prevedibili, estesi anche agli appaltatori e agli intermediari, consentono, infine, di cogliere la continuità della prassi e di distinguere l'irregolarità episodica da un modello organizzativo nel quale il contratto è utilizzato per dissimulare lo sfruttamento. Gli indici dell'art. 603-bis c.p. non costituiscono automatismi probatori, ma segnali da valutare unitariamente con lo stato di bisogno, inteso come grave difficoltà capace di comprimere la libertà negoziale. Retribuzioni incongrue, violazioni di orari e riposi, condizioni degradanti, trattenute per vitto, trasporto e alloggio, ritenzione dei documenti, minacce, indebitamento e dipendenza amministrativa acquistano rilievo nel confronto tra quanto formalmente dichiarato e quanto realmente vissuto dal lavoratore. La reiterazione delle condotte, la loro diffusione all'interno dell'azienda e la convergenza di più indici consentono di distinguere l'occasionale irregolarità da un modello organizzativo che assume lo sfruttamento come ordinaria modalità di produzione. L'accertamento deve, dunque, cogliere non soltanto il singolo episodio, ma la sua collocazione in una prassi stabile e funzionale al conseguimento del profitto.

Vulnerabilità, tratta e soggezione criminale

Lo sfruttamento si radica nella progressiva riduzione delle alternative reali. Irregolarità amministrativa, povertà, isolamento, mancata conoscenza della lingua, debiti di viaggio e dipendenza dal datore rendono spesso soltanto apparente la libertà di scelta. Nei ghetti e negli insediamenti informali della Capitanata, il controllo dell'alloggio, del trasporto, del cibo e dell'accesso al lavoro finisce per governare l'intera quotidianità del bracciante. La vulnerabilità non è, pertanto, una condizione statica, ma il risultato di fattori che si rafforzano reciprocamente e che possono essere deliberatamente mantenuti o aggravati dagli sfruttatori. Quando tale dipendenza si trasforma in dominio sulla persona, lo sfruttamento può evolvere nella tratta o, nei casi più gravi, nella riduzione in schiavitù. Il discrimine risiede nell'intensità e nella durata della soggezione e nella concreta possibilità di sottrarsi al sistema. Non occorre una privazione assoluta della libertà: anche margini residuali di autonomia possono coesistere con un controllo continuativo sulla vita, sugli spostamenti e sul lavoro. Reclutamento ingannevole, debito artificioso, sottrazione dei documenti, isolamento, controllo delle comunicazioni, minacce e violenza devono quindi essere letti lungo l'intero percorso della vittima, ai fini dell'eventuale applicazione degli artt. 600 e 601 c.p..
L'indagine deve ricostruire la progressione della soggezione, verificando se condotte inizialmente presentate come prestazioni o servizi si siano trasformate in strumenti di coercizione e se l'allontanamento fosse concretamente praticabile, tenuto conto della distanza dai centri abitati, dell'assenza di risorse, della dipendenza linguistica e del timore di ritorsioni.
L'operazione «Terra Promessa», relativa a lavoratori polacchi impiegati nelle campagne del Foggiano, costituisce un paradigma di questa dinamica. La Cassazione, sezione V, n. 40045/2010, Murmylo e altri, riconobbe il delitto di riduzione in schiavitù in una vicenda iniziata con annunci di lavoro ingannevoli in Polonia e proseguita con trasferimenti notturni in casolari isolati, sottrazione dei documenti, limitazione degli spostamenti, turni estenuanti, paghe quasi interamente assorbite da trattenute arbitrarie e violenza contro chi protestava. Le promesse di una retribuzione regolare e di un alloggio dignitoso lasciavano il posto a baracche malsane, lavoro nero sottopagato e divieti che rendevano concretamente impraticabile l'allontanamento. La forza dimostrativa della vicenda risiede nella convergenza di elementi solo apparentemente distinti: l'inganno originario, la segregazione geografica, la dipendenza economica, la sottrazione dei mezzi di identificazione e la violenza concorrevano a creare un ambiente chiuso, nel quale la volontà dei lavoratori risultava progressivamente svuotata. La descrizione della condizione servile in cui erano sottoposti i connazionali residenti nei campi costituisce oggetto di una conversazione telefonica – intercettata sull'utenza di due imputati che va trascritta- scrive il giudice- per il suo realistico e orrido contenuto.

M: *Pronto*
J: *Si, mamma sono io*
M: *Jacek, si è interrotta la telefonata?*
J: *Si*
M: *Da dove stai chiamando?*
J: *Ho preso il telefono da un ragazzo che è qui, siamo andati via da quelli con i quali abitavamo prima, perché quelli non si lavavano, perché mamma qui si lavora sei ore (...) anche quando si va a lavorare (...)*
M: *Ma tu che cosa fai adesso?*
J: *Niente oggi non sono andato a lavorare, domani dovremmo andare a tagliare i broccoletti (...) a me non conviene proprio lavorare qui, in Polonia si guadagna di più. Io credo che qui potrei morire stando più tempo... mamma qui c'è l'umidità, la muffa che fa paura.*
M: Oh mio Dio!

J: Io mi meraviglio che non mi sono ancora ammalato qui (...) mamma (...) i maiali vivono meglio (...).
J: Mamma qui hanno picchiato così tanto quel ragazzo che stava qui con me che l'ambulanza l'ha portato via dalla campagna, perché prima gli hanno detto che non avrebbe dovuto pagare per il lavoro, poi dopo due settimane di lavoro gli hanno iniziato a togliere i soldi per la benzina, cento euro per il lavoro (intermediazione n.d.r.) e alla fine, ha guadagnato trecento euro, ma dopo aver sottratto tutte le spese volevano dargli soltanto cinquanta euro (...).
J: Mamma qui dove stiamo noi, c'è la merda, mamma, sai come si lavora qui? Il lavoro è pesantissimo non si riesce a lavorare più di sette ore, io sono forte, ma dopo avere finito il lavoro nei campi, appena riesco a camminare, per tre euro, mamma.... Inoltre, da quei soldi devi pagare l'affitto, devi mangiare e cosa ti rimane? (...) Sai mamma... sai in cosa consiste quel lavoro? Si portano dei cesti enormi sulle spalle, che io non riesco a reggermi in piedi per trasportarli, c'è il fango fino alle ginocchia.
***M:** Jacek torna, lascia quel lavoro e torna, io ti aspetto.*
***J:** Qui nessuno mi darà il passaggio, perché lui non vuole accompagnare le persone, perché lui vuole che io lavori qui ancora (...) sai, mamma qui c'è la mafia tra ucraini e i russi.*
J: Mamma (...) qui mamma nessuno guadagna, è uno schifo la povertà (...) da noi nel paesino la situazione è migliore (...). Io volevo andarmene già due settimane fa. (...) Quando io, mamma, mi trovo in pieno campo sono a trenta chilometri dalla civilizzazione. Mica posso andare con le valigie a piedi? (...) Non ho altra possibilità, sai (...) stava piovendo sempre, il campo è pieno d'acqua fino al ginocchio (...) da mangiare non c'è niente, non si può comprare, perché qui non ci sono i negozi vicino. È uno stagno totale (...) quel ragazzo che sta qui con me vorrebbe andar via, ma non ha con sé il passaporto, perché lui ha sottratto i passaporti (...) Lui ha preso i passaporti dicendo loro che dovevano lavorare almeno per un mese.
M: Jacek, oddio, io dico perché non mi chiamavi per tanto tempo?
***J:** Io non ho la carta, se andassi al paese la comprerei (...).*
***M:** Sei lontano dal paese?*
***J:** Da quello più vicino sono quaranta chilometri.*
***M:** Dio, quaranta chilometri?*
***J:** Qui ci sono soltanto i campi e l'uva, non c'è più niente. Quando esci ci sono l'uva i campi e niente più... non lo so*
***M:** E come si chiama questo paese?*
***J:** Foggia*
***M:** Foggia?*
***J:** Foggia, c'è sulla mappa. F, o, g, g, i, a, c'è scritto sulla mappa (...).*

Quello che appare il copione di un film dell'orrore è, invece, la terribile realtà raccontata da una persona privata dei suoi diritti fondamentali e ridotta allo stato servile. La vicenda conserva un forte valore esemplificativo perché mostra come reclutamento, trasporto, alloggio, pagamento e violenza concorrano a stabilizzare l'assoggettamento. «Terra Promessa» ha reso evidente che tali aspetti non sono elementi periferici, ma strumenti di controllo della persona e della continuità della prestazione.

Le condizioni abitative degradanti e l'isolamento territoriale non costituiscono, in questa prospettiva, un semplice corollario dello sfruttamento lavorativo, ma ne rafforzano l'efficacia, impedendo al lavoratore di cercare aiuto, sottrarsi alla prestazione o confrontarsi con realtà esterne. L'accertamento deve pertanto estendersi sia alla fase anteriore all'arrivo in Italia, individuando promotori, promesse, canali di reclutamento e debiti, sia a quella successiva, ricostruendo la distribuzione dei lavoratori, i beneficiari effettivi, le modalità di vigilanza e i flussi economici. Le dichiarazioni delle vittime acquistano pieno significato se inserite in una trama probatoria composta da osservazioni, intercettazioni, analisi dei dispositivi, documentazione lavoristica e accertamenti patrimoniali. Il racconto individuale consente di comprendere dall'interno le modalità della soggezione, mentre i riscontri esterni ne verificano la struttura, la continuità e la riferibilità ai diversi soggetti coinvolti. Questa lettura sistemica è ancora più necessaria quando lo sfruttamento si salda con estorsioni, frodi, corruzione, riciclaggio e controllo mafioso del territorio. In tali casi l'art. 603-bis c.p. assume anche valore di reato-spia, orientando l'indagine verso associazioni, imprese disponibili, patrimoni occulti e centri criminali di direzione. Il procedimento per sfruttamento lavorativo può così rivelare un più ampio sistema di governo illegale dell'economia e del territorio, nel quale l'impresa diviene punto di incontro tra domanda produttiva e potere criminale.

La centralità delle indagini di filiera

Se il caporalato è un fenomeno di filiera, anche l'indagine deve seguirne l'intero sviluppo. L'intervento sul campo non può esaurirsi nell'individuazione del caporale, lasciando intatti il beneficiario economico e l'organizzazione, ma dovrebbe concludere una fase riservata avviata con la mappatura dei territori, dei cicli produttivi e dei fabbisogni di manodopera. Prima dell'intervento è necessario ricostruire l'ambiente nel quale lo sfruttamento si inserisce: individuare aziende, agenzie, cooperative, mezzi di trasporto, alloggi, forme contrattuali e destinazione del prodotto; incrociare i dati di INPS, INAIL e Ispettorato con comunicazioni obbligatorie, presenze, fatture, volumi produttivi, consumi, turni e prezzi; confrontare la quantità di prodotto ottenuta con le ore di lavoro dichiarate; svolgere osservazioni, videoriprese e, nei casi consentiti, intercettazioni telefoniche, ambientali e telematiche; acquisire e analizzare i dispositivi informatici e seguire i flussi finanziari.
L'intero percorso è diretto a documentare la continuità del sistema, individuare chi impartisce le direttive e dimostrare la distanza tra l'assetto documentalmente rappresentato e l'organizzazione effettiva del lavoro. Il confronto tra capacità produttiva dichiarata e manodopera formalmente assunta può far emergere fabbisogni occultati; allo stesso modo, la ricorrenza degli stessi intermediari, mezzi e strutture abitative può rivelare una rete stabile, operante per più aziende e stagioni. Tale impostazione si rende tanto più necessaria in quanto il caporalato tende sempre più spesso a collocarsi all'interno di contesti stabilmente organizzati, nei quali lo sfruttamento della manodopera non costituisce un episodio occasionale, ma uno dei segmenti di una più ampia filiera economico-criminale. Il reclutamento, il trasporto, l'alloggio, la distribuzione dei lavoratori tra le imprese, la gestione documentale dei rapporti, la com-

pressione dei salari e la destinazione del prodotto possono essere governati secondo una regia unitaria, talvolta sostenuta da strutture societarie, prestanome, intermediari e strumenti tecnologici.
Nei settori agricolo e agroalimentare tale dinamica può inoltre saldarsi con frodi previdenziali, fiscali e comunitarie, riciclaggio controllo della logistica e dei mercati, sino a inserirsi nei circuiti dele cosiddette agromafie. In tali situazioni l'art. 603-bis c.p. assume anche la funzione di reato-spia, suscettibile di rivelare associazioni, disponibilità occulte di imprese e patrimoni, dinamiche corruttivo-collusive o forme di condizionamento mafioso del territorio e dell'economia. Il caporalato si inserisce spesso all'interno di un più vasto contesto criminale di natura associativa finalizzato al traffico di migranti: in tale ambito, il trasferimento e l'ingresso nel territorio nazionale sono funzionali alla successiva destinazione dei lavoratori a circuiti di sfruttamento. Il sistema utilizza di sovente l'aggiramento della disciplina del decreto flussi, attraverso richieste nominative o offerte di lavoro solo apparenti, l'interposizione di soggetti compiacenti, l'impiego di documentazione fittizia o l'utilizzo strumentale di titoli di ingresso formalmente regolari ma preordinati a una diversa e illecita utilizzazione della manodopera. In tali circuiti, ai migranti viene spesso imposto il pagamento di una somma illecita per ottenere l'inserimento nelle quote del decreto flussi e beneficiare di una procedura di ingresso apparentemente regolare.
Il prezzo corrisposto, sovente finanziato mediante prestiti contratti nel Paese d'origine o direttamente nei confronti degli stessi intermediari, genera una condizione di grave indebitamento che, una volta giunti in Italia, viene utilizzata come strumento di assoggettamento: i lavoratori sono destinati a prestazioni sottopagate, gravose e degradanti, con trattenute sulla retribuzione e imposizione della continuità lavorativa sino al preteso rimborso del debito. Si realizza così un meccanismo circolare nel quale il pagamento iniziale per l'ingresso nel territorio nazionale si trasforma nel vincolo economico che alimenta e prolunga lo sfruttamento lavorativo. L'indagine non deve, pertanto, arrestarsi alla fase dell'impiego, ma ricostruire l'intera sequenza che precede l'arrivo in Italia, individuando promotori, intermediari, datori apparenti ed effettivi, flussi finanziari e collegamenti tra reclutamento transnazionale, regolarizzazione amministrativa simulata e successivo assoggettamento lavorativo. Inoltre, nei settori agricolo e agroalimentare, il sistema illecito può saldarsi con frodi previdenziali, fiscali e comunitarie, riciclaggio, controllo della logistica e dei mercati, pirateria agroalimentare, fino ai circuiti delle c.d. agromafie.
La natura organizzata e reticolare del fenomeno impone, pertanto, di adottare un metodo di contrasto modellato su quello sperimentato nelle indagini di criminalità organizzata[1]. La trasposizione di tale paradigma richiede anche l'elaborazione di protocolli operativi e linee guida capaci di sottrarre l'iniziativa investigativa alla fretta e all'improvvisazione. Gli obiettivi devono essere definiti sin dall'origine: ricostruire l'intera filiera; quantificare il profitto e individuare i patrimoni aggredibili; accertare eventuali dinamiche corruttivo-collusive o omissioni penalmente rilevanti nel sistema dei controlli; distinguere i livelli di responsabilità all'interno delle compagini societarie e verificare, quando sia coinvolto un ente, l'effettività dei modelli organizzativi adottati. In tal modo la specializzazione non si esaurisce nella ripartizione interna degli affari, ma diviene metodo condiviso di programmazione, selezione e sviluppo degli accertamenti. Come nel contrasto alle organizzazioni mafiose, l'intervento frontale deve costituire l'esito di una fase investigativa riservata e non il suo punto di partenza, così da colpire non soltanto gli esecutori visibili, ma la struttura che organizza lo sfruttamento, i suoi effettivi beneficiari e i patrimoni nei quali si consolida il vantaggio illecito.
La fase esecutiva deve essere simultanea e coordinata, così da documentare l'attività illecita, preservare le fonti di prova e proteggere immediatamente i lavoratori. Ai controlli devono affiancarsi l'acquisizione della documentazione contrattuale e previdenziale, le perquisizioni degli uffici datoriali e delle agenzie e il sequestro dei dispositivi informatici, con corretta estrazione forense dei dati. Comunicazioni, *chat*, posizioni geografiche, calendari e applicazioni di pagamento consentono di attribuire direttive e responsabilità, ricostruire spostamenti e turni, individuare i contatti tra intermediari e imprenditori.
Parallelamente, l'indagine patrimoniale deve quantificare compensi, risparmi di spesa e profitti, individuando disponibilità indirette e beni aggredibili. La tempestività è decisiva, poiché documenti, dispositivi e somme possono essere rapidamente dispersi e i lavoratori trasferiti in altri luoghi produttivi. La pluralità degli accertamenti richiede, di conseguenza, la creazione di gruppi di lavoro nei quali la conoscenza ambientale delle forze di polizia giudiziaria territoriale si integri con competenze specialistiche in materia lavoristica, societaria, contabile e informatica. Solo questa combinazione consente di collegare la prova del fatto alla ricostruzione del vantaggio economico e di restituire un'immagine unitaria del sistema. Uno scambio informativo stabile e strutturato consente di ricondurre a una regia unitaria fatti che, se esaminati isolatamente, potrebbero apparire privi di collegamento, favorendo una lettura complessiva degli indicatori e impedendo che la necessaria specializzazione si traduca in una gestione parcellizzata delle conoscenze. Ciò consentirebbe, altresì, una tempestiva rivalutazione della qualificazione giuridica e della competenza qualora emergano contesti di matrice mafiosa o ambiti più delicati e complessi, nei quali lo sfruttamento lavorativo si ricolleghi alla tratta di esseri umani, alla riduzione in schiavitù o al traffico organizzato di migranti, rendendo necessario l'intervento della competente Direzione Distrettuale Antimafia. In tal modo, sarebbe possibile assicurare anche il coinvolgimento della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA), ponendola nelle condizioni di dispiegare appieno, anche in questo specifico settore, le proprie funzioni di impulso e di coordinamento, così da garantire l'unitarietà e l'effettività dell'azione investigativa, la completezza e la tempestività degli accertamenti, nonché un impiego funzionale, razionale e non dispersivo delle risorse di polizia giudiziaria[2].

1 De iure condendo *sarebbe pertanto auspicabile una riforma che preveda la competenza della DDA per i casi in cui il caporalato è gestito in maniera strutturata e organizzata: per questo basterebbe una piccola modifica all'art 51, 3 comma bis, inserendo anche il reato di cui all'art 603 bis c.p., tra i reati scopo che determinano la competenza della DDA anche per il delitto di cui all'art. 416 c.p. .*

2 *Peraltro, in materia di caporalato, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e il Procuratore distrettuale territorialmente competente dovrebbero essere sempre coinvolti, anche indipendentemente dall'immediata emersione di collegamenti con contesti di criminalità mafiosa. Tale assetto si giustifica in considerazione del fatto che essi sono gli organi giudiziari titolari del potere di proposta per l'applicazione delle misure di prevenzione: a tal riguardo, assume specifico rilievo la previsione dell'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011, che ricomprende espressamente il delitto di cui all'art. 603-bis c.p. tra le ipotesi suscettibili di dare luogo alla misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende.*

Un ruolo essenziale potrà essere svolto, in questi casi, dalla banca dati condivisa della DNAA (cd. sistema SIDNA/SIDDA), quale strumento di raccolta, sistematizzazione e analisi delle informazioni provenienti dalle indagini delle 26 Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) presenti in Italia. La sua alimentazione tempestiva e la consultazione sistematica agevoleranno l'individuazione di ricorrenze soggettive, societarie, patrimoniali e operative, consentendo di collegare procedimenti apparentemente autonomi e facendo emergere l'effettiva espansione delle reti dedite al reclutamento e allo sfruttamento della manodopera, in modo da rafforzare il coordinamento investigativo ed evitare duplicazioni o dispersioni conoscitive. Quando, poi, la filiera criminale assume una dimensione transnazionale e si sviluppa attraverso più Paesi, l'indagine non può arrestarsi entro i confini nazionali, ma deve avvalersi degli strumenti di cooperazione giudiziaria. L'ordine europeo di indagine ma, ancora di più, le squadre investigative comuni consentono, infatti, di costruire una progettualità investigativa condivisa e di attuare stabili meccanismi di coordinamento nella gestione della fase investigativa e processuale. La cooperazione deve seguire l'intero percorso criminale, dal reclutamento nel Paese d'origine ai trasferimenti di denaro e di persone, ricostruendo inserzioni, agenzie, vettori, conti e referenti locali. Deve, inoltre, assicurare la localizzazione e l'audizione in videocollegamento dei lavoratori rientrati all'estero, riducendo il rischio che la dispersione territoriale determini la perdita della prova. La dimensione transnazionale si ricongiunge così all'esigenza essenziale di preservare insieme la prova e la persona dalla quale essa proviene, evitando che i confini nazionali divengano uno schermo per l'organizzazione.

La tutela della vittima come elemento centrale dell'indagine

La tutela della vittima è parte dell'indagine, non un momento esterno ad essa. Paura di ritorsioni, perdita del reddito o dell'alloggio, irregolarità amministrativa e diffidenza verso le istituzioni incidono sulla disponibilità a parlare e sulla stabilità del racconto. Per questo l'audizione dovrebbe inserirsi in un quadro investigativo già sufficientemente delineato e svolgersi in condizioni di sicurezza, con interpreti qualificati, ambienti non intimidatori e domande capaci di ricostruire l'intero percorso di sfruttamento. È necessario evitare audizioni ripetitive e disorganiche, che possono accrescere il trauma o generare apparenti contraddizioni dovute a difficoltà linguistiche, memoria frammentata e timore. In presenza di vulnerabilità, rischio di irreperibilità o condizionamento, l'incidente probatorio protetto consente di anticipare il contraddittorio e preservare la genuinità della prova. La protezione processuale deve accompagnarsi a un'alternativa concreta: messa in sicurezza, alloggio dignitoso, assistenza sanitaria e psicologica, consulenza legale, mediazione linguistica, regolarizzazione, formazione e sostegno al reddito.
Gli artt. 18 e 18-*ter* d.lgs. 286/1998 e i programmi anti-tratta esprimono il principio per cui il percorso sociale può precedere, accompagnare e sostenere la denuncia. La legge n. 199/2016 ha, inoltre, esteso al reato di cui all'art. 603-bis c.p. le risorse del Fondo anti-tratta, da destinare non solo all'emergenza, ma anche al recupero di autonomia economica e lavorativa. Senza una soluzione abitativa e reddituale alternativa, infatti, la vittima rischia di tornare nello stesso circuito o di trasferirsi in forme di sfruttamento analoghe, vanificando tanto la protezione quanto l'efficacia dell'accertamento penale. In questo percorso assume un rilievo decisivo l'inserimento del bracciante che denuncia in un circuito di lavoro regolare, stabile e dignitoso. Non si tratta soltanto di assicurargli una fonte di reddito alternativa, ma di recidere concretamente il vincolo di dipendenza economica dagli sfruttatori, restituendogli autonomia e rendendo credibile la protezione offerta dalle istituzioni. La possibilità di dimostrare che alla denuncia può seguire non l'emarginazione o la perdita definitiva del lavoro, ma l'accesso a un'occupazione tutelata, produce inoltre un effetto promozionale che trascende la singola vicenda. Il percorso positivo del lavoratore che ha collaborato può infatti divenire, all'interno delle comunità dei braccianti, la prova tangibile che rompere il silenzio è possibile e che l'emersione non conduce necessariamente a una condizione di maggiore precarietà. Ne deriva la necessità di costruire, mediante il coinvolgimento delle prefetture, dei servizi territoriali, delle organizzazioni datoriali e sindacali, degli enti del terzo settore e delle imprese aderenti alla Rete del lavoro agricolo di qualità, canali effettivi e tempestivi di ricollocazione. Solo rendendo visibile e replicabile l'esito favorevole della denuncia è possibile incrinare quel muro di omertà che, più che da una condivisione del sistema illecito, è spesso alimentato dalla paura, dall'isolamento e dall'assenza di alternative concrete. Una persona sottratta al controllo degli sfruttatori è maggiormente in grado di ricostruire fatti complessi e affrontare il contraddittorio. La fiducia si costruisce con informazioni comprensibili, continuità degli operatori e protezione effettiva. Anche la dimensione collettiva, sostenuta da mediatori, associazioni e servizi territoriali, può attenuare l'isolamento e il potere intimidatorio del contesto, fermo restando che ogni scelta dichiarativa deve rimanere libera e individuale.

Il ruolo delle imprese nella prevenzione

Le imprese sono destinatarie dell'azione repressiva, ma anche protagoniste della prevenzione. Il prezzo di una commessa deve essere compatibile con salari, contributi, sicurezza, trasporto e alloggio regolari; in caso contrario, il risparmio viene inevitabilmente trasferito sui lavoratori. La verifica deve estendersi a cooperative, agenzie, appaltatori e subfornitori, accertando affidabilità degli intermediari, congruità del costo del lavoro, effettività delle autorizzazioni e corrispondenza tra maestranze impiegate e documentazione. L'attività di verifica e controllo non può arrestarsi al primo livello contrattuale, ma deve estendersi a tutti i passaggi nei quali la prestazione viene frazionata e il controllo si indebolisce. Clausole, *audit* e obblighi informativi sono utili soltanto se accompagnati da controlli sostanziali, accesso ai luoghi di lavoro e conseguenze effettive in caso di violazione.
Una specifica responsabilità grava sulla grande distribuzione organizzata, che, in ragione del proprio potere contrattuale e della capacità di orientare prezzi, tempi di consegna, standard qualitativi e volumi delle forniture, può incidere in misura determinante sulle condizioni economiche dell'intera filiera.
La compressione dei prezzi di acquisto al di sotto dei costi compatibili con il rispetto

dei salari, degli obblighi contributivi e delle regole di sicurezza rischia infatti di trasferire sui segmenti più deboli della produzione la ricerca del margine, favorendo il ricorso a intermediazioni illecite e a forme di sfruttamento. La grande distribuzione non può, pertanto, limitarsi alla regolarità formale dei rapporti con il fornitore diretto, ma deve adottare procedure effettive di selezione, tracciabilità e controllo estese ai subfornitori e agli intermediari, verificare la congruità economica delle condizioni praticate e intervenire tempestivamente in presenza di indicatori di anomalia. La responsabilità non discende automaticamente dalla mera collocazione al vertice della filiera, ma può emergere quando scelte commerciali consapevoli, omissioni di controllo o tolleranza di irregolarità concorrano a creare, consolidare o rendere economicamente conveniente il sistema di sfruttamento. L'inserimento dell'art. 603-bis c.p. tra i reati-presupposto dell'art. 25-quinquies d.lgs. 231/2001 consente inoltre di coinvolgere l'ente quando il reato sia commesso nel suo interesse o vantaggio. L'accertamento deve individuare la società che ha orientato le scelte, imposto i prezzi o beneficiato della riduzione dei costi e verificare l'esistenza di una colpa di organizzazione.
In tale prospettiva, la Rete del lavoro agricolo di qualità non dovrebbe essere considerata soltanto uno strumento di selezione e controllo, ma il fulcro di una politica autenticamente premiale.
L'adesione dell'impresa che rispetta la disciplina lavoristica, previdenziale e fiscale, ricorre a canali trasparenti di intermediazione e vigila sulla regolarità della propria filiera deve tradursi in un vantaggio concreto e riconoscibile: semplificazione degli adempimenti, priorità o punteggi qualificanti nell'accesso a incentivi, contributi e misure di sostegno, valorizzazione nelle procedure pubbliche e maggiore visibilità presso la distribuzione e i consumatori. La premialità non costituisce un indebito favore, ma uno strumento di riequilibrio concorrenziale, perché impedisce che l'imprenditore corretto sopporti costi più elevati rispetto a chi costruisce il proprio margine sullo sfruttamento. Al tempo stesso, il mantenimento dei benefici deve essere subordinato a verifiche effettive e periodiche, così che il riconoscimento della qualità corrisponda a comportamenti sostanziali e continui, estesi anche ad appaltatori, intermediari e fornitori. In questo modo la legalità del lavoro diviene un fattore di reputazione e competitività, capace di orientare il mercato e di consolidare un modello produttivo nel quale la tutela dei lavoratori coincide con la qualità dell'impresa e del prodotto. Il modello organizzativo deve mappare il rischio di sfruttamento, presidiare reclutamento, appalti e subappalti, tracciare ore e paghe, verificare trasporti e alloggi e attivare controlli in presenza di scostamenti produttivi, retribuzioni incongrue, turni irregolari o trattenute anomale. Un sistema fondato su autocertificazioni e clausole di stile non è sufficiente: l'effettività si misura attraverso *audit*, segnalazioni, interventi correttivi, autonomia dei controlli e coerenza tra procedure e prassi.

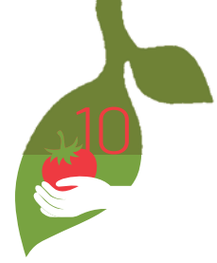
La dimensione terapeutico-riabilitativa

La repressione non deve tradursi automaticamente nella distruzione di un'impresa recuperabile. Occorre distinguere le realtà strutturalmente orientate allo sfruttamento da quelle nelle quali l'illegalità dipende da assetti correggibili o da segmenti bonificabili, conciliando esigenze cautelari, tutela dei lavoratori e conservazione del valore produttivo. La continuità aziendale non costituisce un valore assoluto, ma può diventare uno strumento di legalizzazione quando impedisce la dispersione dei beni, preserva l'occupazione regolare e consente di sostituire procedure e relazioni illecite con forme trasparenti di gestione. L'art. 3 della legge n. 199/2016 consente il controllo giudiziario dell'azienda quando l'interruzione dell'attività possa compromettere occupazione o valore economico. Gli amministratori nominati dal giudice affiancano l'imprenditore, vigilano sulle condizioni lavorative, regolarizzano i rapporti e intervengono sui processi decisionali, sui flussi finanziari e sui rapporti con intermediari e fornitori.
Analoga finalità conformativa ispira l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 d.lgs. 159/2011, soprattutto quando l'impresa agevoli interessi mafiosi senza esserne integralmente assoggettata. Il risanamento deve comprendere regolarizzazione dei rapporti, recupero retributivo e contributivo, sicurezza, tracciabilità dei flussi, revisione dei fornitori e presìdi organizzativi effettivi. La sua riuscita va misurata attraverso risultati verificabili: cessazione delle intermediazioni illecite, trasparenza della filiera, autonomia dei controlli e interruzione dei rapporti criminali. La prospettiva terapeutico-riabilitativa non attenua il rigore della risposta, ma lo orienta alla rimozione stabile delle cause economiche e organizzative del reato.

Conclusioni

Il caporalato trasforma la vulnerabilità umana in vantaggio competitivo e altera insieme dignità del lavoro e concorrenza. Per contrastarlo occorre una strategia unitaria: l'indagine deve raggiungere chi programma, utilizza e beneficia dello sfruttamento; la tutela della vittima deve accompagnare la raccolta della prova; l'impresa deve prevenire il rischio lungo l'intera filiera; il controllo giudiziario deve recuperare le realtà economiche bonificabili. Nessuno di questi piani, isolatamente, è sufficiente: l'intermediario può essere sostituito, la vittima non protetta può ricadere nel circuito e l'impresa non risanata può riprodurre le stesse prassi attraverso nuovi soggetti formali. Repressione penale, misure patrimoniali, responsabilità degli enti, politiche del lavoro e servizi sociali devono operare come parti di un unico sistema. L'efficacia dell'azione pubblica non si misura soltanto in arresti, condanne e confische, ma anche nelle vittime sottratte al dominio, nei rapporti regolarizzati, nelle retribuzioni recuperate, nelle imprese risanate e nelle filiere rese trasparenti. A tali risultati devono corrispondere indicatori verificabili e una stabile condivisione delle informazioni tra autorità giudiziaria, organi ispettivi, enti territoriali e soggetti del privato sociale. Solo intervenendo contemporaneamente sulla domanda di lavoro irregolare, sulle vulnerabilità, sui patrimoni e sugli assetti aziendali lo sfruttamento può perdere convenienza e capacità di riproduzione.
In questa responsabilità diffusa rientra anche il cittadino-consumatore, che deve essere reso consapevole del valore trasformativo delle proprie scelte di acquisto. Il cosiddetto «consumo critico», orientato verso filiere trasparenti e prodotti ottenuti nel rispetto dei diritti del lavoro, può concorrere a sottrarre domanda economica alle imprese che fon-

dano la propria competitività sullo sfruttamento. Esso non sostituisce i controlli pubblici né la responsabilità dell'impresa, ma ne rafforza l'efficacia, traducendo la legalità del lavoro in un criterio riconoscibile di valore economico e sociale. L'azione di contrasto acquista, così, piena credibilità quando dimostra concretamente che l'emersione dello sfruttamento, lungi dal determinare una mera perdita di occasioni lavorative, amplia le possibilità di occupazione regolare e accresce la capacità concorrenziale degli imprenditori onesti. La sfida può essere affrontata soltanto mediante l'assunzione, da parte di ciascuno, della propria quota di responsabilità e la convergenza dei singoli contributi in una condivisa progettualità istituzionale e comunitaria.



Dal banco della frutta ad Amendolara. Dieci anni di legge 199

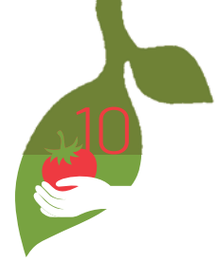
Fabio Ciconte
Presidente Associazione Terra!

Il 2 giugno scorso il supermercato sotto casa era pieno. Un brulicare di persone, carrelli colmi, offerte promozionali di ogni tipo, file alle casse e un caldo che già si era fatto asfissiante. Era la Festa della Repubblica e, come sempre accade nei giorni di festa, in tanti si preparavano a stare insieme attorno a una tavola. Davanti al banco della frutta era difficile non fermarsi: le prime ciliegie, le fragole, le albicocche. File ordinate di cassette e confezioni perfette, colorate, abbondanti. Mentre migliaia di persone facevano la spesa per la festa, la cronaca raccontava la strage di Amendolara, in provincia di Cosenza. Quattro braccianti, tre afghani e un pachistano, uccisi e bruciati vivi dentro un minivan. Erano quattro ragazzi, il più giovane di diciannove anni. Secondo quanto emerso finora, avrebbero chiesto il pagamento di quanto spettava loro.
C'è un nesso tra quell'abbondanza e quella strage. Ma è un nesso che nessuno è in grado di vedere di fronte al banco della frutta. Nessuna etichetta racconta chi ha raccolto quei frutti. Nessuna confezione ci dice se dietro quel prodotto ci siano salari regolari, diritti rispettati, condizioni di lavoro dignitose. In questi anni sono state tantissime le persone che ci hanno chiesto come si fa a essere sicuri che quel prodotto, quel frutto, un melone, un pomodoro, non vengano dallo sfruttamento. Purtroppo, la risposta è che non si può sapere. O, almeno, non si può sapere con certezza. Come facciamo a sapere se quelle fragole raccolte in queste settimane nei campi calabresi siano finite proprio sulle nostre tavole? Se magari le abbiamo mangiate durante il pranzo del 2 giugno senza saperlo? Negli ultimi decenni ci siamo abituati a considerare normale poter trovare quasi tutto, sempre. Fragole per molti mesi all'anno, avocado provenienti da migliaia di chilometri di distanza, ciliegie perfette e identiche tra loro. Questa apparente abbondanza e la progressiva destagionalizzazione dei consumi richiedono sistemi produttivi sempre più intensivi e una disponibilità continua di lavoro a basso costo. Non spiegano da sole quello che è accaduto ad Amendolara, ma fanno parte del contesto che rende possibili tragedie come questa. Ci siamo abituati all'idea che il supermercato debba essere sempre pieno. Che non possa mancare nulla. Che ogni prodotto debba essere disponibile in ogni momento dell'anno e possibilmente a prezzi accessibili. Abbiamo persino normalizzato che i supermercati siano aperti nei giorni di festa, anche il 2 giugno. Ci sembra tutto normale. Eppure, per garantire questa disponibilità continua di prodotti, qualcuno deve lavorare, raccogliere, confezionare, trasportare. Anche quando è festa, anche quando fa troppo caldo, anche quando il prezzo pagato per quel lavoro non è sufficiente. Da anni ci raccontiamo che il consumatore ha un enorme potere. Che può cambiare il

mondo con le proprie scelte. Che basta premiare i prodotti giusti e punire quelli sbagliati. Ma come si fa a scegliere bene se mancano le informazioni essenziali?
E poi c'è un elemento in più, su cui vorrei soffermarmi in queste pagine: io vorrei poter dare per scontato che, quando faccio la spesa, nulla di quel che compro provenga da una filiera di sfruttamento. Così come do per scontato che un prodotto sia salubre, pretendo lo stesso sui diritti del lavoro. Non mi serve un bollino che mi dica che un prodotto è salubre.
È da qui che vorrei partire per ragionare sui dieci anni della legge 199. Perché quando venne approvata, nel 2016, la questione era proprio questa: come intervenire sullo sfruttamento agricolo e sulle condizioni che lo rendono possibile. Come debellare il caporalato?
La legge è figlia di un lungo percorso fatto di impegno sindacale (penso al lavoro straordinario della Flai-Cgil) e di quello della società civile. Penso al lavoro costante che abbiamo portato avanti con Terra! in questi anni. Con questo spirito, insieme a daSud e Terrelibere.org e poi al sindacato, abbiamo dato vita, nel 2015, alla campagna #FilieraSporca, perché volevamo far emergere il fenomeno, provare a capirne le distorsioni più profonde, quelle di una filiera opaca, spesso strozzata nei suoi anelli più deboli. Da lì era nato il primo rapporto, si chiamava «Gli invisibili dell'arancia». Eravamo andati a Rosarno e a Paternò. E avevamo provato a fare una cosa semplice: seguire un'arancia dal campo allo scaffale. Al mercato di Catania la pagavano pochissimi centesimi al chilo, nei supermercati di Roma costava molto di più. In mezzo c'era una catena di commercianti, intermediari, industrie del succo, marchi e insegne. In fondo, all'ultimo anello, c'erano i braccianti. Il caporalato, per come lo abbiamo visto in questi anni, sta in fondo a una filiera che spinge il valore verso il basso. Lo sfruttamento è una conseguenza di un sistema produttivo che non sta in piedi. Seguendo il pomodoro per il rapporto «Spolpati », nel 2016, ci siamo imbattuti in un meccanismo che allora quasi nessuno conosceva: le aste online al doppio ribasso. Funzionava così: una catena chiedeva ai fornitori un'offerta per una certa quantità di passata o di pelati. Poi apriva una seconda asta, e questa volta il prezzo di partenza era il più basso offerto nella prima tornata. Si scendeva ancora. Chi vinceva vendeva al limite del sottocosto e doveva tagliare da qualche parte. Il primo costo variabile che si può comprimere è quello della manodopera. Nel 2018 un noto discount della GDO, ad esempio, aveva comprato così 20 milioni di bottiglie di passata a 31,5 centesimi l'una. L'anno dopo, mentre i pastori sardi versavano il latte per strada, lo stesso meccanismo veniva usato per il pecorino. Con la Flai-Cgil lanciammo la campagna #ASTEnetevi. Alla fine, nel 2021, il decreto legislativo che recepiva la direttiva europea sulle pratiche commerciali sleali mise il divieto nero su bianco. È stata una vittoria, e dobbiamo rivendicarla perché è stata il frutto di una battaglia collettiva. Ma quest'estate, qualche settimana dopo la strage di Amendolara, insieme a Stefano Liberti abbiamo scoperto e raccontato sulle pagine di Internazionale che sul pomodoro sono tornate procedure molto simili: aste discendenti organizzate da centrali d'acquisto europee, gare a busta chiusa con mezz'ora per lotto e una sola risposta possibile: accettato o rifiutato. Sono passati dieci anni, abbiamo ottenuto una legge che vieta le aste al doppio ribasso, eppure ci ritroviamo ancora a raccontare meccanismi commerciali che continuano a scaricare la pressione sui fornitori. E, da lì, inevitabilmente, su chi lavora nei campi.

Dieci anni dopo, il bilancio non può essere né trionfale né rassegnato. Abbiamo fatto tanto, e tanto resta da fare. Lo dicono i controlli: secondo l'elaborazione della Fondazione Metes sui dati dell'Ispettorato nazionale del lavoro, nel 2025 quasi due ispezioni su tre nel settore agricolo hanno fatto emergere irregolarità. Non è una fotografia dell'intera agricoltura italiana, perché si controlla soprattutto dove si sospetta. Ma ci dice che, dove si guarda, qualcosa si trova quasi sempre. E lo dice quello che non è stato fatto. La parte più ambiziosa della 199, quella della prevenzione, è rimasta indietro: trasporti, alloggi, un collocamento trasparente. Il PNRR aveva destinato 200 milioni di euro al superamento dei ghetti dei braccianti, ma gran parte di quei fondi è stata definanziata. Lo dicono, soprattutto, i morti. Nel giugno 2024 Satnam Singh è stato abbandonato davanti a casa, nelle campagne di Latina, con un braccio tranciato. Due anni dopo, Amendolara. La violenza più brutale non è scomparsa. E accanto a lei, in questi anni, ne è cresciuta un'altra, più silenziosa: il lavoro grigio, con un contratto in tasca e solo una parte delle giornate registrate, le cooperative senza terra, le partite Iva fittizie. Per anni abbiamo raccontato il caporalato come un fenomeno confinato ad alcune aree del Mezzogiorno. Le nostre inchieste al Nord hanno dimostrato quanto fosse sbagliata questa rappresentazione. Come descrive Terra! nel rapporto «Gli ingredienti del caporalato. Il caso del Nord Italia», «i soggetti intermediari, che reclutano la manodopera, sono cambiati radicalmente. A farne le spese sono lavoratrici e lavoratori perlopiù migranti, provenienti ormai dall'Asia meridionale e dall'Africa subsahariana, più vulnerabili e ricattabili». Ma questi dieci anni raccontano anche un'altra cosa, che rischiamo di dimenticare quando contiamo i morti. Intorno al caporalato, in Italia, è cresciuta una passione civile che ha pochi eguali. Pochi giorni dopo la strage, ad Amendolara sono arrivati lavoratrici e lavoratori da tutta Italia per la manifestazione della Flai-Cgil. Due anni prima era stata la piazza di Latina a riempirsi di rabbia per Satnam Singh. E poi ci sono i sindacalisti che vanno nelle campagne all'alba, i medici e gli operatori nei ghetti, gli ispettori, i magistrati, i giornalisti, le associazioni, i braccianti che hanno trovato il coraggio di denunciare. Se in questi anni abbiamo ottenuto dei risultati, è perché siamo riusciti a costruire alleanze tra soggetti diversi, dal sindacato alle associazioni, dai giornalisti ai ricercatori. E soprattutto perché abbiamo provato a mostrare che lo sfruttamento non comincia e non finisce nei campi. Riguarda i prezzi imposti dalla grande distribuzione, le condizioni abitative, il sistema dei trasporti, le politiche migratorie.
C'è un pezzo nuovo che dovremo tenere insieme agli altri, e presto: il caldo. Il 29 giugno, a Borgocarbonara, nel Mantovano, Tahar El Haddad, bracciante marocchino di cinquantacinque anni, si è accasciato mentre raccoglieva angurie. Si sospetta un malore legato al caldo. Molte regioni hanno ormai ordinanze che fermano il lavoro all'aperto tra le 12.30 e le 16 nei giorni più critici. Ma un'ordinanza non funziona se mancano i controlli, e il caporalato prospera proprio dove i controlli non arrivano. Chi è pagato a cassone, chi non ha un contratto, chi dipende dal caporale anche per il passaggio di ritorno difficilmente può permettersi di fermarsi. Per questo non basta fermare il lavoro: chi si ferma per il caldo non può perdere la giornata di paga. E soprattutto bisogna anche dire con fermezza che se un lavoratore lavora di notte allora deve avere le maggiorazioni dello straordinario notturno. Come è giusto che sia. Il caldo sta già cambiando le condizioni del lavoro agricolo. E nei prossimi anni sarà

sempre più difficile parlare di sfruttamento senza occuparsi anche della crisi climatica. Soprattutto perché, quando aumentano i costi e diminuiscono i margini delle aziende agricole, il rischio è che a pagare siano ancora una volta i lavoratori.
Per molto tempo ci siamo affidati al prezzo: se costa troppo poco, ci siamo detti, qualcuno da qualche parte sta pagando il conto. Oggi anche questo criterio non basta più. Secondo l'Istat, rispetto al 2019 il cibo costa quasi un terzo in più, eppure una vaschetta di fragole più cara non ci dice nulla su come il valore si distribuisce lungo la filiera, né su chi le ha raccolte. Quest'estate, con il pomodoro, abbiamo visto i costi di produzione salire mentre i prezzi pagati ai fornitori continuavano a scendere. Continuo a pensare che la trasparenza sia una delle questioni decisive. Non perché dobbiamo chiedere ai consumatori di controllare ogni singolo prodotto che acquistano, ma perché le informazioni sulle filiere devono diventare accessibili e verificabili. È la possibilità di vedere ciò che oggi resta nascosto. Significa che la grande distribuzione renda pubblico l'elenco dei fornitori dei prodotti che vende con il proprio marchio, come chiedevamo già nel 2015. E significa dare, a chi controlla, gli strumenti per verificare se le giornate dichiarate sono compatibili con quello che un'azienda produce. Se si raccolgono tonnellate di pomodori con una manciata di giornate registrate, qualcosa non torna. E lo si può vedere prima che a dircelo sia un'ispezione, o una tragedia. È qui, credo, che la Legge 199 può dispiegarsi davvero: spostando lo sguardo dall'ultimo anello, il caporale, al resto della catena. Tra le ciliegie in offerta all'ingresso del supermercato e i quattro ragazzi uccisi ad Amendolara ci sono passaggi che ancora oggi facciamo fatica a ricostruire. Dieci anni fa abbiamo cominciato a farlo seguendo un'arancia dal campo allo scaffale. Vorrei che tra dieci anni, davanti a quel banco della frutta, nessuno dovesse più chiedersi se quello che sta comprando è stato raccolto da una persona sfruttata.



Dieci anni dopo la Legge 199/2016: cosa dicono i dati INL sul lavoro in agricoltura

Massimiliano D'Alessio
Fondazione Metes

Premessa

L'analisi che viene presentata nelle seguenti pagine prende a riferimento l'attività dell'INL svolta nell'ultimo decennio. Il periodo 2016 – 2025 rappresenta un lasso temporale di grande interesse perché coincide con i primi dieci anni trascorsi dall'approvazione della Legge n. 199.
L'INL[1] fornisce, infatti, informazioni statistiche periodiche (annuali, semestrali e mensili) sulle proprie attività di vigilanza che possono rappresentare un'interessante fonte conoscitiva per analizzare le evoluzioni dei fenomeni di irregolarità che caratterizzano il mondo del lavoro in agricoltura. In particolare, conformemente all'art. 20[2] della Convenzione OIL C81 dell'11 luglio 1947, l'INL, in qualità di autorità nazionale di ispezione pubblica, diffonde ogni anno un rapporto in cui vengono raccolti i principali risultati dell'attività di vigilanza. Sebbene i dati sulla numerosità delle ispezioni e dei lavoratori irregolari risultanti dall'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro non abbiano un valore di statistica ufficiale, essi possono comunque rappresentare un interessante punto di osservazione per comprendere la diffusione e le caratteristiche dei fenomeni di irregolarità che caratterizzano il lavoro in agricoltura. Nel presente lavoro viene fornita una rassegna di alcune informazioni statistiche contenute nei report e nelle relazioni illustrative[3] sui risultati delle attività del personale ispettivo dell'INL relativi al periodo 2016-2025, con l'obiettivo di esaminare le evoluzioni che nel tempo hanno caratterizzato la numerosità delle violazioni accertate in

1 *L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) è, in forza del Decreto legislativo n. 149/2015, dal 14 settembre 2015, l'Agenzia unica per le ispezioni. L'INL svolge, infatti, le attività ispettive in passato esercitate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dall'INPS e dall'INAIL. In particolare, in conformità con il Decreto legislativo del 14 settembre 2015 n. 149 l'Ispettorato esercita e coordina sull'intero territorio nazionale la funzione di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione, assicurazione obbligatoria e di legislazione sociale. L'INL svolge, inoltre, la vigilanza in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro limitatamente alle competenze attribuite dal Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 al personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. All'Ispettorato competono, inoltre, gli accertamenti in materia di riconoscimento del diritto a prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali. Nell'ottica di evitare eventuali sovrapposizioni degli interventi ispettivi, l'INL coordina le proprie attività con quella dei servizi ispettivi delle Aziende Sanitarie Locali e delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale.*
2 *Secondo l'Articolo 20 della Convenzione OIL C81 dell'11 luglio 1947: «L'autorità centrale di ispezione pubblicherà un rapporto annuale di carattere generale sui lavori dei servizi di ispezione posti sotto il suo controllo»*
3 *Rapporti annuali sull'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenziale, monitoraggio delle verifiche ispettive (cosiddetto Modello breve) e monitoraggio mensile dei provvedimenti di sospensione delle attività imprenditoriali (art. 14, D.lgs. n. 81/2008)*

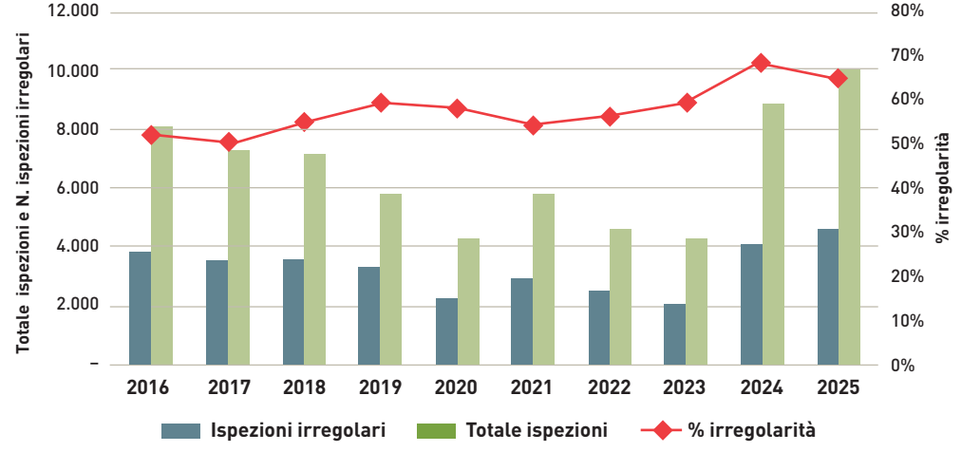
agricoltura. Il lavoro pone una specifica attenzione all'analisi della numerosità dei lavoratori per cui sono state accertate le violazioni, anche nell'ottica di approfondire le caratteristiche delle irregolarità riscontrate. Una attenzione specifica viene, infine, dedicata all'analisi dei provvedimenti di sospensione dell'attività in agricoltura e all'evoluzione nella numerosità degli arresti e dei sequestri effettuati.

Andamento dell'attività di vigilanza nel settore agricolo

Nel 2025 l'attività di vigilanza in materia di lavoro effettuata dagli Ispettori dell'INL e dai Carabinieri del Comando Tutela Lavoro ha riguardato 10.044 accessi ispettivi presso aziende classificate nell'ambito dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca". Il risultato dei 7.166 accertamenti definiti ha permesso la contestazione di 4.646 illeciti. La percentuale di ispezioni in cui sono stati contestati illeciti rispetto al numero delle pratiche definite è stata perciò pari a circa il 64,8%. La figura 1 permette di analizzare le evoluzioni che hanno riguardato la numerosità degli accessi ispettivi e quella delle ispezioni con illeciti contestati nel periodo 2016-2025. A fronte di un incremento del 24,9% registrato nel numero degli accessi ispettivi si evidenzia un parallelo aumento del 21,1% degli illeciti contestati. Questa crescita, tuttavia, non si è manifestata in maniera continua nel decennio, apparendo invece come il risultato di due fasi contrapposte. Ad una prima fase, coincidente con il periodo 2016-2023, caratterizzata da una contrazione dell'attività di vigilanza, che ha visto ridursi la numerosità delle ispezioni del 47% e quella degli illeciti contestati del 45,5%, segue una seconda fase di forte espansione, nel biennio 2024-2025, in cui la numerosità delle ispezioni è aumentata del 135,6% e quella degli illeciti contestati del 122,3% rispetto al 2023. Questa brusca inversione di tendenza sembra essere il risultato del rafforzamento dei dispositivi di controllo disposto a seguito della morte di Satnam Singh, avvenuta nel giugno 2024 nelle campagne dell'Agro Pontino, che ha portato all'annuncio da parte del Governo di un piano straordinario di potenziamento dell'attività ispettiva e all'assunzione di nuovo personale ispettivo[4]. Infine, la percentuale di irregolarità che riguarda le aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca", passando dal 51,7% del 2016 al 64,8% del 2025, registra un incremento di 13,1 punti percentuali. Anche in questo caso l'andamento non è stato costante: il valore si è mantenuto in un intervallo compreso tra il 50% e il 59% fino al 2023, per poi salire in modo marcato nel biennio successivo, toccando il massimo della serie nel 2024 (68,4%) e attestandosi al 64,8% nel 2025.

4 *Il Decreto-Legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito con modificazioni dalla Legge 12 luglio 2024, n. 101, ha previsto, tra l'altro, l'istituzione di un Sistema informativo per il contrasto al caporalato in agricoltura e di una banca dati degli appalti in agricoltura, nonché lo sblocco delle assunzioni di ulteriori 514 unità di personale ispettivo presso INPS e INAIL.*

FIG 1 **Evoluzione degli accessi ispettivi, degli illeciti contestati e dell'incidenza percentuale delle irregolarità contestate in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca" (2016-2025)**



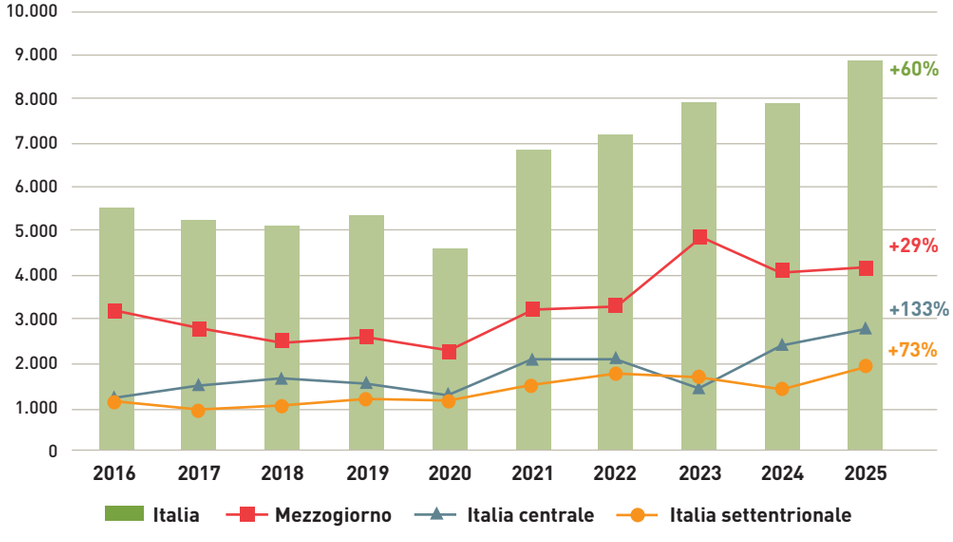
Fonte: INL, Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale (2016-2025)

Numerosità dei lavoratori irregolari e caratteristiche delle violazioni accertate

Nel 2025 sono stati complessivamente 8.851 i lavoratori irregolari accertati in occasione delle verifiche ispettive effettuate dagli Ispettori dell'INL e dai Carabinieri del Comando Tutela Lavoro. I lavoratori irregolari individuati in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca" rappresentano in particolare il 7,5% del complesso dei lavoratori irregolari accertati nel corso delle attività ispettive effettuate dagli Ispettori dell'INL e dai Carabinieri del Comando Tutela Lavoro in Italia. La figura 2 permette un approfondimento sull'andamento della numerosità dei lavoratori coinvolti nelle violazioni accertate. Nel periodo 2016-2025 si osserva un incremento del 60% nella numerosità dei lavoratori irregolari individuati in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca". Un approfondimento permette di evidenziare alcuni comportamenti territoriali differenziati: all'incremento che caratterizza il Mezzogiorno (+29% periodo 2016-2025)[5] si accompagna, infatti, l'impennata registrata sia per l'Italia Centrale (+133% periodo 2016-2025) sia per l'Italia Settentrionale (+73% nel periodo 2016-2025). A differenza di quanto osservato per il volume delle ispezioni e di quello degli illeciti contestati la numerosità dei lavoratori irregolari accertati mostra un andamento di crescita graduale e continua che, a partire dal 2021, prosegue senza flessioni significative fino al 2025.

5 *I dati dell'INL non riguardano le attività ispettive realizzate nei territori di Bolzano e Trento. In questa Regione a statuto speciale non sono costituiti Ispettorati ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, in quanto i relativi statuti attribuiscono la competenza in materia alle rispettive Regioni e Province autonome. Dal 2023 il Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale fornisce informazioni sui risultati dell'attività ispettiva realizzata dal Contingente INL Sicilia*

FIG 2 Evoluzione della numerosità dei lavoratori irregolari in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca" (2016-2025)



Fonte: INL, Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale (2016-2025)

Un approfondimento sulle caratteristiche dei lavoratori coinvolti nelle violazioni accertate permette di evidenziare che nel 2025 i lavoratori occupati "in nero" individuati nel corso delle attività di vigilanza presso aziende classificate nell'ambito dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca" sono stati 1.713, di cui 311 extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno. L'analisi dei dati riportati in tabella 1 permette di evidenziare come quasi un quinto (19,4%) del totale dei lavoratori irregolari accertati risulti impiegato in nero per la mancata applicazione dei contratti collettivi e/o per la violazione degli obblighi in materia previdenziale ed assicurativa. Nel periodo 2016-2025 si riduce, inoltre, l'incidenza dei lavoratori in nero sul totale dei lavoratori irregolari passando dal 72,5% del 2016 al 19,4% del 2025. L'esito degli accertamenti dell'INL e dei Carabinieri del Comando Tutela Lavoro evidenzia, inoltre, una riduzione dell'incidenza delle situazioni di irregolarità che riguardano i lavoratori extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno (dal 3,9% del 2016 al 3,5% del 2025).
Se integriamo l'analisi considerando i dati relativi al 2020, anno intermedio nel decennio considerato, osserviamo come le diverse componenti dei lavoratori irregolari non abbiano seguito lo stesso andamento nel corso del decennio. Mentre il numero complessivo dei lavoratori con violazioni accertate mostra una contrazione fino al 2020 seguita da una forte espansione fino al 2025, la numerosità dei lavoratori in nero si riduce in maniera pressoché ininterrotta in entrambi i sotto-periodi (-49,9% nel 2016-2020 e -14,5% nel 2020-2025), senza mostrare l'inversione di tendenza osservata per il totale. Un andamento di crescita più accentuato rispetto a quello del totale, si evidenzia invece per i lavoratori extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno che si riducono del 35,9% nel primo periodo per poi più che raddoppiare (+123,7%) nel secondo. Il peso dei lavoratori extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno sul totale dei lavoratori irregolari rimane sostanzialmente stabile, oscillando tra il 3% e il 3,9%, lungo l'intero decennio.

TAB 1 Lavoratori irregolari: lavoratori in nero e lavoratori extra comunitari irregolari in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca"

Lavoratori irregolari	2016	2020	2025	Var. % 2020/2025	Var. % 2016/2025
Lavoratori cui si riferiscono le violazioni accertate	5.512	4.590	8.851	92,8%	60,6%
- di cui lav. in nero	3.997	2.003	1.713	-14,5%	-57,1%
% lav. in nero sul totale dei lav. con viol. accertate	72,5%	43,6%	19,4%	-24,2%*	-53,1*%
- di cui lav. extra comunitari senza permesso	217	139	311	123,7%	43,3%
% lav. extra comunitari senza permesso su totale lav. irregolari	3,9%	3,0%	3,5%	0,5%*	-0,4%*

**Variazioni assolute*
Fonte: INL, Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale (2016-2025)

Attraverso le statistiche diffuse dall'INL è possibile, inoltre, analizzare le caratteristiche delle violazioni accertate. La tabella 2 permette, infatti, di analizzare la numerosità dei lavoratori disaggregandoli in base alle diverse tipologie di irregolarità accertata dalle attività di vigilanza dell'INL e dei Carabinieri del Comando Tutela Lavoro. Nel 2025 lo sfruttamento dei lavoratori ai sensi dell'art. 603 bis C.P. rappresenta la violazione maggiormente ricorrente essendo stata accertata per 227 lavoratori impegnati aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca". Per 282 lavoratori sono state invece accertate violazioni in merito all'orario di lavoro. Per 324 lavoratori sono stata accertate fattispecie di interposizione illecita e fraudolenta di manodopera negli appalti e subappalti. Sono 29 i lavoratori per i quali è stata invece accertata una qualificazione irregolare del rapporto di lavoro[6]. Sono, inoltre, 15 i lavoratori per i quali è stata accerta le violazioni delle norme che tutelano il lavoro dei minori. Nel corso degli accertamenti sono state infine contestate complessivamente 7.528 violazioni delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.
Passando ad analizzare le diverse tipologie di violazione accertata, così come osservato in precedenza per le componenti dei lavoratori irregolari, il dato relativo al 2020 permette di mettere in evidenza come le evoluzioni che hanno caratterizzato la maggior parte delle categorie non abbiano seguito un andamento lineare nel corso del decennio, evidenziando invece un'inversione di tendenza tra il primo e il secondo sotto-periodo. La numerosità dei lavoratori per i quali è stata accertata l'inosservanza delle norme in materia di orario di lavoro, infatti, cresce del 57,7% tra il 2016 e il 2020

6 *Accertamento di rapporto di lavoro fittizio che coinvolge soggetti titolari di partita IVA o collaboratori coordinati e continuativi per dissimulare prestazioni lavorative di tipo subordinato.*

per poi ridursi del 42,7% tra il 2020 e il 2025, con un saldo netto sull'intero decennio pari a -9,6%. Un andamento analogo, ma di segno opposto, caratterizza i fenomeni interpositori illeciti (-66,9% nel primo periodo, +70,5% nel secondo, saldo netto -43,6%) e le qualificazioni irregolari del rapporto di lavoro (+127,0% nel primo periodo, -79,7% nel secondo, saldo netto -54,0%). Analoga inversione si osserva per le violazioni penali a tutela del lavoro minorile (-88,9% nel primo periodo, +400,0% nel secondo, da 3 a 15 casi, saldo netto -44,4%). Andamenti diversi si evidenziano per la numerosità delle violazioni delle norme in materia di salute e sicurezza, che cresce in entrambi i sotto-periodi (+20,7% nel 2016-2020, +1040,6% nel 2020-2025), fino a registrare l'incremento complessivo eccezionalmente elevato (+1276,2% nel periodo 2016-2025). Per i lavoratori con violazioni delle norme su sfruttamento lavorativo e caporalato ai sensi dell'art. 603-bis c.p. non è possibile effettuare un'analisi dell'evoluzione della numerosità per l'intero periodo 2016-2025, essendo disponibili informazioni solo a partire dal 2020[7]. Nel periodo 2020-2025 si osserva peraltro una riduzione di tale numerosità del 73,8%, in controtendenza rispetto all'espansione generale dell'attività di contrasto alle irregolarità osservata nello stesso periodo.

TAB 2 Tipologie di lavoro irregolare in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca"

Tipologia di violazione	2016	2020	2025	Var. % 2020/2025	Var. % 2016/2025
Caporalato/Sfruttamento art 603bis cp (Lav.)	n.d.	865	227	-73,8%	n.d.
Fenomeni interpositori (Lav.)	574	190	324	70,5%	-43,6%
Tutela Minori (Lav.)	27	3	15	400,0%	-44,4%
Riqualificazione (Lav.)	63	143	29	-79,7%	-54,0%
Orario di lavoro (Lav.)	312	492	282	-42,7%	-9,6%
Salute e Sicurezza (N. Viol.)	547	660	7.528	1040,6%	1276,2%

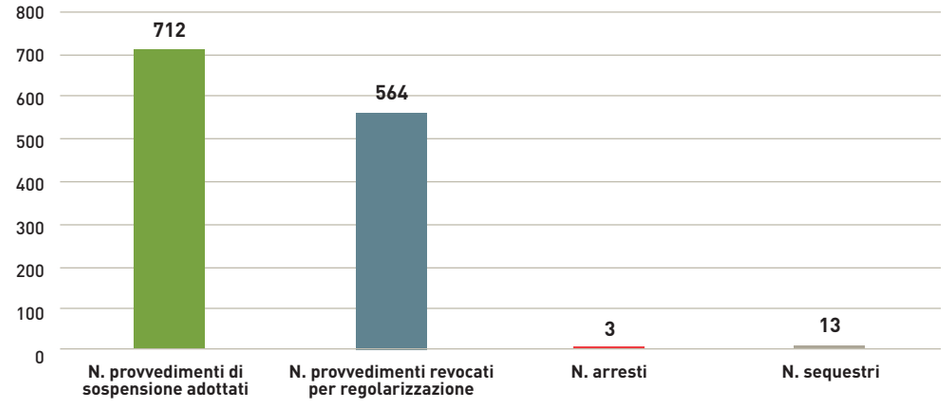
Fonte: INL, Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale (2016-2025)

Provvedimenti di sospensione della attività imprenditoriale

L'art. 14 del Decreto legislativo n. 81/2008 (Testo Unico in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro) consente al personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro di sospendere l'attività imprenditoriale. Il personale dell'INL può fare ricorso a questo provvedimento nelle situazioni in cui viene accertato che oltre il 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro non figura nella documentazione obbligatoria. Il provvedimento di sospensione può essere adottato anche nelle imprese in cui è accertata la presenza di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e sicurezza.

7 *Nel 2020 i lavoratori con violazioni accertate dell'art. 603-bis c.p. in materia di caporalato erano 865.*

FIG 3 Provvedimenti di sospensione, arresti e sequestri (2025) in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca"

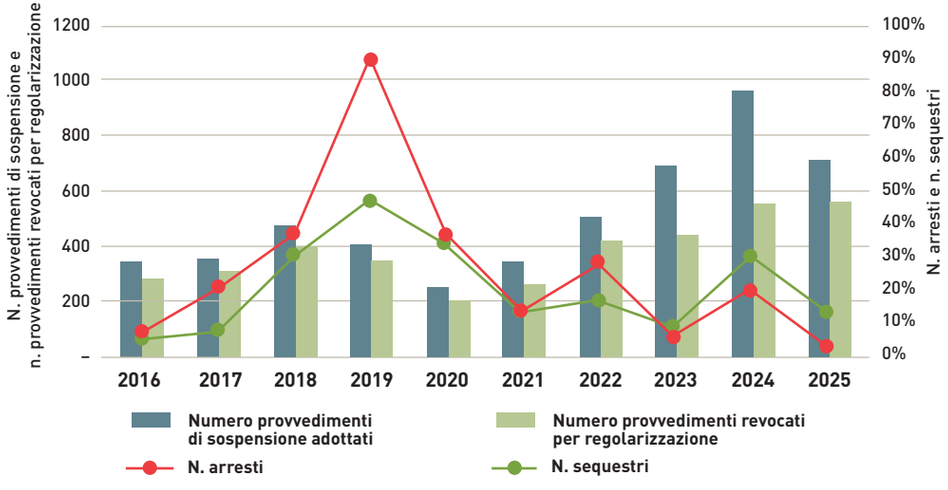


Fonte: INL, Fonte: INL, Monitoraggio mensile provvedimenti di sospensione delle attività imprenditoriali

La figura 3 permette di analizzare la numerosità dei provvedimenti di sospensione della attività imprenditoriale adottati in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca" a seguito dell'attività di vigilanza in materia di lavoro effettuata dagli Ispettori dell'INL e dai Carabinieri del Comando Tutela Lavoro. Come si può osservare della figura 3 nel 2025 sono stati adottati 712 provvedimenti sospensivi (-26% rispetto al 2024) che in 564 casi, il 79% del totale, sono stati revocati a seguito di interventi di regolarizzazione. Dalla figura 3 si può infine osservare che nell'ambito dell'attività ispettive nel 2025 sono stati effettuati 3 arresti (-85,0% rispetto al 2024) e 13 sequestri (-56,7% rispetto al 2024) in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca".
Ampliando l'analisi al periodo 2016-2025, si osserva che l'andamento dei provvedimenti di sospensione adottati mostra una prima fase di crescita tra il 2016 e il 2018 (da 349 a 479 casi, +37%), seguita da una fase di contrazione protrattasi fino al 2020 (da 479 a 257 casi, -46%), particolarmente accentuata nel biennio 2019-2020 (-37%), verosimilmente riconducibile anche al rallentamento dell'attività ispettiva durante l'emergenza sanitaria. A partire dal 2020 si registra invece una fase di crescita pressoché costante fino al 2024, anno in cui si registrano 962 provvedimenti, il valore massimo dell'intero periodo considerato. I 712 provvedimenti del 2025 segnano quindi un'inversione di tendenza rispetto al trend di crescita degli ultimi anni, pur mantenendosi su livelli superiori a quelli osservati nell'intero periodo 2016-2022. Sul fronte delle revoche, il tasso di regolarizzazione mostra un andamento caratterizzato da maggiore variabilità, probabilmente collegata al differente grado di complessità delle irregolarità rilevate e alla conseguente possibilità di sanarle con successo. Infine, per quanto riguarda arresti e sequestri, dopo gli 89 arresti del 2019, il valore più elevato dell'intero periodo, si osserva un andamento discontinuo ma sostanzialmente decrescente negli anni successivi. Il 2025, con 3 arresti, si segnala come l'anno con il nu-

mero più basso dell'intera serie, confermando la traiettoria in calo già evidenziata dal confronto con il 2024. Un andamento analogo si registra per i sequestri, che raggiungono anch'essi il picco nel 2019 (47 casi) per poi ridursi fino ai 13 casi del 2025.

FIG 4 **Evoluzione della numerosità dei provvedimenti di sospensione, arresti e sequestri in aziende dell'ATECO "Agricoltura, silvicoltura e pesca" nel periodo 2016-2025**



Fonte: INL, Fonte: INL, Monitoraggio mensile provvedimenti di sospensione delle attività imprenditoriali

Conclusioni

I dati sintetici esposti in precedenza permettono di ricostruire gli andamenti dell'attività di vigilanza svolta dell'INL nel periodo 2016-2025. Il 2025 si presenta come un anno caratterizzato da un eccezionale volume di attività ispettiva effettuata. Il risultato di questo incremento nella numerosità delle aziende ispezionate si traduce in un conseguente aumento delle irregolarità accertate. D'altronde l'incremento nelle violazioni accertate non sembra derivare esclusivamente dell'aumento delle ispezioni anche considerando il valore elevato che anche nel 2025 caratterizza il tasso di irregolarità. La seconda evidenza riguarda la riduzione della numerosità dei lavoratori "in nero" a fronte però di un incremento della popolazione dei lavoratori per i quali è stata accertata una qualche violazione. Altri risultati significativi emergono dall'analisi del dettaglio della tipologia di violazioni accertate dall'attività ispettiva dell'INL. Si conferma, innanzitutto, l'elevata numerosità dei lavoratori per i quali sono state accertate violazioni dell'art. 603 bis C.P. in materia di caporalato/sfruttamento: nel 2025 i lavoratori soggetti a situazioni di caporalato/sfruttamento hanno superato le 200 unità, dato che comunque «può considerarsi provvisorio in ragione delle diverse tempistiche richieste dalle indagini e dai relativi procedimenti penali» . Parallelamente si registra una preoccupante impennata dei provvedimenti in materia di salute e sicurezza che nel 2025 nel settore "Agricoltura, silvicoltura e pesca" hanno superato le 7.500 violazioni. Interessante, infine, la quantificazione economica del disvalore per la collettività generato dalle irregolarità lavorative in agricoltura: 4.743.387 euro di contributi INPS non versati a cui si aggiungono 133.645 euro di premi INAIL evasi. Questi dati non possono non rappresentare un "campanello dall'allarme" per le organizzazioni sindacali. Nonostante gli importanti risultati repressivi conseguiti con l'introduzione della legge n. 199 del 2016, rafforzati e potenziati dal 2023 con l'applicazione operativa delle norme della condizionalità sociale della PAC, il tema dello sfruttamento lavorativo e del caporalato, come dimostrato dai dati INL 2025, rimane una criticità strutturale della nostra agricoltura. I dati e le evidenze qui presentati, per quanto significativi, restituiscono solo una parte del quadro complessivo del fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. Un percorso di approfondimento futuro potrebbe utilmente integrare le informazioni sull'attività di vigilanza dell'INL con i dati messi a disposizione da AGEA sull'attuazione della condizionalità sociale della PAC[8], al fine di ricostruire un quadro più completo degli effetti combinati delle due modalità di controllo, da un lato, quello ispettiva e, dall'altro, quello legata all'erogazione dei sostegni comunitari, sul contrasto al lavoro irregolare in agricoltura. Questo lavoro di lettura integrata delle informazioni disponibili potrebbe risultare, inoltre, particolarmente proficua se letta in parallelo con le analisi e le elaborazioni che saranno proposte nell'VIII Rapporto Agromafie e Caporalato dell'Osservatorio Placido Rizzotto, di prossima pubblicazione, che potrà offrire ulteriori chiavi di lettura e approfondimenti sia quantitativi sia qualitativi a integrazione dei dati discussi in questa sede.

8 *In proposito si considerino i contenuti della presentazione del dott. Rocco Giannini, dirigente AGEA, svolta nel corso dell'evento "TUTELA DEL LAVORO AGRICOLO NEL PANORAMA NAZIONALE ED EUROPEO - IL RUOLO DELLE POLITICHE" svoltosi a Roma il 1° luglio 2026 [https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/27788]*



Dalla mutazione genetica del caporalato alle difficoltà di accertamento: la necessità di un sistema di vigilanza e tutela del lavoro forte e strutturato

Micaela Cappellini

Ispettrice del Lavoro, Coordinatrice FP CGIL Toscana per INL

Chi opera odiernamente all'interno degli uffici dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, chi scende sul campo per la tutela della legalità del lavoro si confronta con una fenomenologia dello sfruttamento che ha subito una radicale mutazione genetica. Il caporalato non si esaurisce più nella tradizionale intermediazione occasionale, affidata alla figura estemporanea del reclutatore che andava a raccogliere all'alba le persone disperate che si radunavano in piazza per caricarle sui furgoni e impiegarle a giornata nei campi. Oggi, al contrario, ci troviamo di fronte a un sistema organizzato e strutturato che, proprio grazie a una sofisticata simulazione di veste imprenditoriale, riesce a celare la propria natura radicalmente parassitaria. Come evidenziato da anni di studi sul campo e di analisi sociologiche, lo sfruttamento contemporaneo si nutre di una fitta rete di ricatti, di isolamento sociale e di una simulazione d'impresa che rende invisibili le catene del sopruso. Questo modello di sfruttamento, nato e perfezionato nei campi, ha finito tristemente per "fare scuola", radicandosi così a fondo da diventare un vero e proprio modello replicato per parassitare altri comparti produttivi, fino a spingersi alle moderne derive del caporalato digitale. Un'architettura criminale che cresce e prospera fagocitando gli spazi economici di chi fa impresa sana, nel pieno rispetto delle regole e della legalità. È qui che si inserisce il compito cruciale dell'attività di vigilanza: un'indagine ispettiva approfondita e puntuale, l'unica capace di scardinare questa apparenza di legalità e di svelare la reale consistenza del fenomeno illecito. A dieci anni dall'approvazione della Legge n. 199 del 2016 - un intervento normativo fortemente voluto e sostenuto dalla FLAI CGIL - l'azione di tutela e controllo si scontra quotidianamente con una filiera agroalimentare profondamente distorta dalla produzione fino al consumatore finale. Le irregolarità appaiono talmente radicate e concatenate da rovesciare plasticamente i principi fondanti della nostra Costituzione, proprio a partire dall'articolo 1. Questo nuovo modello criminale si regge strutturalmente su due pilastri interconnessi. Da un lato agiscono le agromafie, le cui ramificazioni e metodologie d'azione risultano ampiamente attestate nelle relazioni e nei rapporti della DIA: organizzazioni criminali che esercitano un controllo pervasivo e monopolistico sull'intera filiera produttiva, governando ogni fase, dalla gestione della manodopera nei campi alla logistica dei trasporti, fino ai canali della grande distribuzione commerciale. Dall'altro operano le cosiddette cooperative spurie, ovvero c.d. scatole cinesi, entità societarie fittizie caratterizzate da una vita tecnica irrisoria ai registri camerali - spesso limitata allo "spazio di un mattino" - costituite al solo fine di attuare un'intermediazione illecita e/o una somministrazione irregolare di manodopera in totale sfregio al nostro ordinamento giuslavoristico. Queste strutture fittizie operano sistematicamente per eludere la normativa di lavoro, fiscale, previdenziale e assicurativa, azzerando o riducendo significativamente e fraudolentemente il costo del lavoro, ma soprattutto realizzando un inaccettabile *dumping* sociale e contrattuale. Infatti, in questo modo i rischi di impresa, le responsabilità, le eventuali sanzioni vengono artificiosamente traslati sempre più lontani dal committente effettivo, il quale si arricchisce, quindi, indebitamente ai danni degli imprenditori onesti, alterando le regole della concorrenza di mercato. Nonostante la gravità strutturale del fenomeno, la risposta istituzionale continua a muoversi lungo il binario logoro dell'emergenza. Ogni anno, puntualmente all'indomani di tragedie umane inaccettabili e feroci - basti pensare alla drammatica vicenda di Satnam Singh, alla strage dei braccianti di Lesina o, più di recente, al caso di Amendolara - il Ministero del Lavoro e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro annunciano campagne straordinarie di vigilanza. Sull'onda emotiva della cronaca più feroce e disumana si annunciano ai media e si organizzano *task force* estive e/o stagionali, quasi che il caporalato fosse una sorta di "fioritura climatica", un'anomalia temporanea confinata ai mesi più caldi e circoscritta ai confini del settore agricolo. Tuttavia, come denunciamo da anni come FP CGIL, inseguire i fenomeni criminali di sfruttamento lavorativo a "scoppio ritardato", muovendosi esclusivamente sulla scorta emotiva dei fatti di cronaca, non solo non è la soluzione, ma rischia di trasformarsi in un esercizio di mera facciata. Il caporalato non è fenomeno né estivo né episodico: è mutaforme, strutturale, dotato di una capacità di anticipazione sociale che lascia regolarmente indietro la macchina ispettiva di tutela e controllo. In questo perimetro si inseriscono le iniziative ufficiali di contrasto promosse dall'INL, a partire dalle campagne «ALT Caporalato» (acronimo di: Azioni per la Legalità e Tutela del Lavoro), nate da una cooperazione strategica con l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, le forze dell'ordine e gli enti previdenziali. Un percorso strutturato in fasi progressive - dalla Fase 1 (2019-2020) fino all'attuale Fase 3 - e che ha portato a controlli straordinari e mirati in aree ad altissima densità produttiva e forte pressione migratoria, come l'Agro Pontino, il Foggiano, la Calabria. Eppure, l'impianto metodologico di queste campagne nasce intrinsecamente viziato. Spostare temporaneamente risorse umane nonché professionali — spesso sradicandole dai territori di appartenenza per calarle a tempo determinato in contesti operativi del tutto ignoti alle ispettrici e agli ispettori impegnati — in regime di invarianza di organico equivale a tirare una coperta perennemente corta. Affrontare una piaga tentacolare e radicata come il caporalato con la logica della campagna stagionale a tempo determinato significa condannare l'azione di vigilanza a inseguire l'emergenza, riducendo l'intervento pubblico a un'operazione estetica che non intacca minimamente il sistema criminale. Finché la tutela della legalità dipenderà dai tempi della commozione mediatica e dalla logistica precaria di *task force* estive, la reazione dello Stato resterà strutturalmente inadeguata a sradicare la patologia alla radice. A *fortiori*, la prassi consolidata della politica e dei vertici dell'Ispettorato di assegnare al personale INL obiettivi prevalentemente

quantitativi rappresenta l'esatto contrario dell'approccio richiesto dalla complessità sistemica dell'odierno caporalato. Ad oggi, l'impostazione che valuta la *performance* dell'ente e, conseguentemente, delle singole unità sulla base di indicatori di volume - tarati unicamente sulla mera quantità numerica degli accessi materiali effettuati - risulta profondamente fuorviante e anacronistica. Tale impostazione burocratica non consente in alcun modo di cogliere lo spessore e l'effettivo valore tecnico dell'azione ispettiva nel contrasto al caporalato, un fenomeno che per sua natura sfugge alle mere rilevazioni numeriche di breve periodo. L'istruttoria ispettiva mirata allo smantellamento delle filiere illecite richiede, infatti, un impegno temporale esteso, l'analisi approfondita non solo di documentazione di lavoro, ma anche di documentazione contabile e societaria complessa, nonché lo sviluppo dei riscontri investigativi attraverso l'assunzione di sommarie informazioni, l'acquisizione di dichiarazioni e di altre prove, spesso con la necessaria cooperazione delle forze dell'ordine e la guida della magistratura. Di conseguenza, un accertamento di elevato livello qualitativo e di reale impatto repressivo può comportare una minore frequenza numerica di visite ispettive, pur incidendo in modo determinante sulla rimozione delle distorsioni strutturali che alterano la regolarità del mercato e alimentano lo sfruttamento. La pressione asfissiante sui volumi numerici e la rigidità dei tempi procedurali finiscono così per soffocare la possibilità di condurre approfondimenti investigativi complessi. Senza il fattore tempo e senza dotazioni adeguate, si impedisce, di fatto, al personale INL di sviluppare le verifiche strutturate indispensabili per colpire al cuore la filiera illecita agroalimentare ed i suoi committenti, costringendo le operatrici e gli operatori a ripiegare su accertamenti di superficie che non intaccano minimamente l'architettura del sistema criminale. Per assicurare un'efficace, duratura e reale azione di contrasto al caporalato e alle moderne forme di sfruttamento lavorativo, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro non può più dipendere da misure tampone o da logiche di bilancio restrittive, ma necessita di investimenti strutturali e stabili, rivendicati storicamente dalla FP CGIL sin dalla costituzione dell'Agenzia in questione. In particolare, si rende indispensabile un impegno economico duraturo e vincolato finalizzato a nuove assunzioni mirate, nonché a scorrimenti periodici delle graduatorie, elementi essenziali e non più procrastinabili per il potenziamento dell'organico delle dotazioni sia del personale ispettivo, chiamato a esercitare funzioni di polizia giudiziaria e complesse funzioni di vigilanza esterna, sia di quello amministrativo, necessario a supporto logistico e procedimentale della tutela del lavoro. Senza un incremento stabile della pianta organica dell'INL che superi l'attuale cronica carenza di unità operative su tutto il territorio nazionale (particolarmente, nelle regioni del Nord Italia), qualsiasi strategia di contrasto allo sfruttamento lavorativo rischia di arenarsi di fronte alla banale carenza numerica del personale in forza presso l'Ispettorato, vanificando la portata innovativa di qualsivoglia intervento normativo e lasciando gli operatori e le operatrici sole in prima linea contro i sistemi criminali dotati, invece, di enormi risorse. Un investimento economico stabile sull'Ispettorato Nazionale del Lavoro non costituirebbe, peraltro, un costo per le finanze pubbliche, bensì un'operazione di straordinaria convenienza e giustizia sociale per lo Stato. Ed invero, l'azione ispettiva e di tutela condotta sul campo attraverso gli accertamenti, l'irrogazione delle sanzioni amministrative e/o penali e il conseguente recupero di contributi previdenziali e premi assicurativi evasi genera, infatti, un ritorno economico e un gettito di gran lunga superiore alle risorse che sarebbero necessarie per finanziare il potenziamento organico dell'Agenzia medesima. Del resto, come evidenziato dagli stessi strumenti di programmazione strategica dell'ente a partire dal PIAO, l'INL vanta un bilancio florido e una solidità finanziaria che tuttavia si scontrano con un inaccettabile cortocircuito normativo, ovverosia l'assenza di una disposizione legislativa che permetta di utilizzare queste risorse per assumere stabilmente nuove unità, nonché per valorizzare, motivare e mantenere in essere il personale già in servizio. Continuare a negare all'Ispettorato la possibilità di investire le proprie stesse economie sulla propria spina dorsale umana e professionale significa tradire non solo il dettato costituzionale ma anche la più elementare logica economica, rinunciando a rendere efficiente uno strumento formidabile di legalità della giustizia sociale in ambito lavorativo, in palese spregio agli obblighi e agli standard inderogabili fissati dalle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e dalle autorità sovranazionali di cui il nostro Paese fa parte. A supporto dell'attività di vigilanza nei campi (e nei diversi comparti produttivi infiltrati dalla criminalità), costituiscono un'esigenza prioritaria e ineludibile l'adozione strutturale di percorsi di formazione specialistica e la piena interoperabilità delle banche dati tra le amministrazioni competenti, entrambe rivendicate con forza e continuità dalla FP CGIL. Tale formazione, da condurre in costante e organica sinergia con gli organi investigativi specializzati a partire dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA), deve fondersi con l'integrazione e il reciproco incrocio informatico dei flussi di dati tra i diversi enti pubblici. Ben lungi dall'essere una semplice formalità procedimentale, la condivisione digitale strutturata si configura come il fattore chiave e abilitante per abbattere i tempi morti delle analisi preliminari e dell'intelligence ispettiva. Soltanto attraverso un sistema informatico realmente interconnesso è infatti possibile superare la frammentazione dei controlli, garantendo un tracciamento tempestivo, analitico e preventivo dei flussi finanziari opachi, dei contratti di rete fittizi, delle commistioni societarie e dell'intera filiera produttiva, così da intercettare e disarticolare i sistemi illeciti e le filiere dello sfruttamento prima che degenerino in drammatiche emergenze sociali. In coerenza con quanto rivendicato con continuità e determinazione dalla FP CGIL, occorre avviare un cambio di paradigma istituzionale, introducendo la valutazione sistematica della qualità degli accertamenti ispettivi. Tale misurazione - da avviare a partire proprio dall'ambito specifico del caporalato in agricoltura per poi estenderla progressivamente all'intera attività di vigilanza dell'Ispettorato - deve fondarsi sulla reale capacità tecnico-operativa di ricostruire e disarticolare l'intera catena dello sfruttamento, seguendo i flussi illeciti dal campo di produzione fino allo scaffale della grande distribuzione commerciale. Smettere di trattare il caporalato agricolo come una criticità episodica o residuale significa archiviare definitivamente la logica emergenziale nella gestione delle politiche pubbliche di tutela e vigilanza sul lavoro, restituendo allo Stato la capacità di esercitare una giurisdizione effettiva e permanente a garanzia della dignità umana e della legalità costituzionale.



La Rete del Lavoro Agricolo di Qualità dieci anni dopo la legge 199/2016. Da repressione a prevenzione: un cambio di paradigma

Giusy Spadanuda
Università della Tuscia

Per molti anni la lotta al caporalato si è misurata prevalentemente sul terreno penale e ispettivo. L'articolo 603-bis del codice penale - che punisce l'intermediazione illecita e lo sfruttamento della manodopera - e i controlli dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, sono stati gli strumenti principali a disposizione dello Stato. È un impianto necessario, ma per sua natura arriva dopo: interviene quando lo sfruttamento si è già consumato, e la sua efficacia dipende dalla capacità ispettiva di un'amministrazione che fatica a reggere la dispersione delle aziende agricole e gli spostamenti dei lavoratori stagionali.

Accanto a questa impostazione repressiva, negli ultimi dieci anni si è fatta strada una seconda linea di *policy*, di segno opposto: prevenire invece che punire, incentivare piuttosto che reprimere, e premiare anziché controllare. È in questo contesto che si colloca la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità (RLAQ). Ma la Rete che conosciamo oggi non è nata già matura: è il risultato di un decennio di aggiustamenti, il primo e più importante dei quali porta la firma della legge 199/2016. La cosiddetta legge anticaporalato[1], infatti, non istituisce la Rete, ma la rafforza e la inserisce stabilmente nella strategia nazionale di contrasto allo sfruttamento, accanto all'apparato sanzionatorio.

Il decennio che va dal 2016 al 2026 è quindi anche quello in cui l'Italia sperimenta un modello a due velocità: da un lato la repressione penale nei casi più gravi, dall'altro un sistema di incentivi pensato per impedire che l'irregolarità si consolidi nella cultura imprenditoriale.

Quando nasce, nel 2014, la RLAQ è una misura più modesta di quella che conosciamo oggi. È il «decreto Campolibero»[2] a istituirla: un elenco telematico gestito dall'INPS, al quale solo le imprese agricole possono iscriversi su base volontaria, escludendo quelle commerciali. Per entrare nella Rete, nel 2014 bastava autocertificare tre condizioni: non avere condanne penali né procedimenti in corso per violazione della normativa sul lavoro e legislazione sociale e sulle imposte dirette e indirette; non aver ricevuto, nei tre anni precedenti, sanzioni amministrative definitive per le stesse violazioni (es. multe dall'Ispettorato del Lavoro); essere in regola con i contributi previdenziali e assicurativi, il cosiddetto Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC). Requisiti stringenti, ma generici: non fanno alcun riferimento esplicito ai reati più gravi legati allo sfruttamento del lavoro come la riduzione in schiavitù, la tratta di persone o l'intermediazione illecita di manodopera[3], né tantomeno coinvolgono, in modo specifico, l'intera catena di responsabilità dell'impresa.

Anche il governo della Rete, in questa prima fase, è un organo quasi esclusivamente notarile. La Cabina di Regia, istituita presso l'INPS e composta da sindacati, associazioni di categoria e ministeri, riceve le domande di iscrizione, verifica i requisiti formali e delibera l'ammissione. Non ha potere di monitoraggio sul territorio, né strumenti per dialogare con la realtà del lavoro. Ed è proprio questo il limite maggiore della RLAQ del 2014: è un organismo centrale, mentre il caporalato si manifesta, quasi sempre, a livello locale e con modalità pervasive e capillari.

È la legge 199/2016 a cambiare davvero le cose, trasformando quello che era un albo telematico di buone intenzioni in uno strumento operativo molto più stringente che finalmente permette di collegare esplicitamente l'iscrizione alla RLAQ all'assenza di condanne per i reati più gravi in materia di sfruttamento del lavoro, oltre che alla piena regolarità contributiva e fiscale.

TAB 1 Prospetto delle novità introdotte dalla Legge 199 alla RLAQ

Aspetto	RLAQ nel 2014	Dopo la riforma del 2016
Requisiti di iscrizione	Assenza di condanne/procedimenti per violazioni su lavoro, previdenza e imposte dirette/IVA; DURC regolare.	Si aggiunge l'assenza di condanne per delitti contro la PA, riduzione in schiavitù, tratta e caporalato estesa a tutta la catena di comando aziendale; applicazione dei contratti collettivi.
Sanzioni Amministrative	Impedivano l'iscrizione solo se definitive.	Impediscono l'iscrizione anche se non definitive, fatta eccezione per chi sana le violazioni e paga le sanzioni in misura agevolata.
Cabina di Regia	Funzioni amministrative: riceve le domande, verifica i requisiti, delibera l'iscrizione.	Mantiene le funzioni amministrative, in un impianto complessivo più orientato al collegamento con il territorio.
Presenza sul territorio	Assente: organismo solo centrale.	Vengono istituite le Sezioni Territoriali.
Convenzioni con soggetti terzi	Non previste.	Possibili con Agenzie per il Lavoro, enti bilaterali, Centri per l'Impiego e altri soggetti.
Incentivo per le imprese iscritte	Minore priorità nelle ispezioni ordinarie.	Invariato.

1 *Legge 29 ottobre 2016, n. 199, che ha anche riformulato l'art. 603-bis del codice penale introdotto dalla D. Lgs. 13 agosto 2011, n. 138.*
2 *Articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 poi convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 116.*
3 *Artt. 600, 601, 602 e 603-bis del codice penale.*

Il premio per chi aderisce resta sostanzialmente lo stesso dal 2014: le imprese iscritte entrano in una lista virtuosa che l'Ispettorato del Lavoro e l'INPS tendono a non considerare prioritaria per le ispezioni ordinarie, concentrando i controlli su chi è rimasto fuori dalla Rete. Ciò che cambia radicalmente, con la riforma del 2016, è l'impianto di garanzie su cui si fonda l'iscrizione, ora ancorato direttamente ai reati di sfruttamento, e la possibilità per la Rete di incidere dove il fenomeno si manifesta concretamente, grazie alle nuove Sezioni Territoriali con sede presso le commissioni CISOA (Inps).
Le Sezioni Territoriali, introdotte proprio dalla riforma del 2016, non nascono tutte insieme e non coprono subito l'intero Paese. Si costituiscono una alla volta, attraverso protocolli d'intesa firmati a livello locale tra la sede INPS territoriale, le organizzazioni sindacali, le associazioni di categoria, gli enti locali e le Prefetture. A dieci anni dalla legge, il processo non si può dire concluso: la sezione di Roma, per fare un esempio, nasce solo nell'ottobre 2025. L'obiettivo delle Sezioni è promuovere la Rete sul territorio, sperimentare forme di incontro tra domanda e offerta di manodopera stagionale e collaborare alla gestione di due aspetti, i trasporti e gli alloggi dei lavoratori stagionali, che molto spesso costituiscono il terreno su cui si consuma lo sfruttamento.
Parliamo di *Agribus*, ad esempio: un servizio di trasporto localizzato pubblico realizzato nel Basso Ferrarese che da giugno 2025 assicura spostamenti tracciabili dei lavoratori evitando l'ingerenza dei caporali. Ma iniziative come queste sono sporadiche, oltre che recenti, concentrate soprattutto nelle regioni a più alta vocazione imprenditoriale. Se il 2016, infatti, ridisegna gli strumenti della Rete e la porta, almeno sulla carta, più vicina al territorio, il decennio successivo la vede uscire anche dal perimetro stretto dell'agricoltura, intrecciandosi con un impianto di *policy* nazionale ed europeo sempre più ampio.

Una rete che si allarga: dalla PAC alla sicurezza sul lavoro

Tra il 2018 e il 2020 nasce il Tavolo operativo contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato in agricoltura, che nel febbraio 2020 approva il primo Piano triennale anticaporalato 2020-2022[4], in seguito prorogato fino al 2025. Il Piano si muove su quattro assi: prevenzione, vigilanza e contrasto, protezione e assistenza alle vittime, reinserimento socio-lavorativo. La RLAQ viene collocata specificatamente tra gli strumenti dell'asse preventivo, ma è con la programmazione della Politica Agricola Comune (PAC), tra il 2021 e il 2022, che assume maggiore rilevanza. Con il regolamento UE 2021/2115 sui piani strategici della PAC, il Ministero dell'Agricoltura e il Ministero del Lavoro firmano i decreti interministeriali del 17 giugno e dell'11 novembre 2022 sulla cosiddetta condizionalità sociale: un meccanismo che collega, per la prima volta in modo sistematico, il rispetto dei diritti dei lavoratori all'accesso ai fondi pubblici europei. I decreti istituiscono uno scambio di informazioni stabile tra Ispettorato del Lavoro, AGEA e INPS, anche per gestire eventuali esclusioni dalla Rete e le relative sanzioni sui pagamenti della PAC, nello specifico dei Fondi.
Da ultimo, con la nuova PAC, nel 2023-2027, il Piano Strategico italiano (PSP) individua espressamente la RLAQ come braccio operativo nazionale per favorire il contrasto al lavoro nero nell'ambito dell'obiettivo dedicato al rafforzamento della posizione degli agricoltori nella filiera[5]: lo scopo è valorizzare la competitività delle imprese agricole attraverso la certificazione di appartenenza alla Rete.
Nel 2025, un'altra legge allarga ulteriormente il perimetro della Rete: la legge 198 di conversione del decreto-legge 159/2025 sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. La riforma dedica l'articolo 2 alla RLAQ e, dal 1° gennaio 2026, aggiunge ai requisiti già esistenti il divieto di sanzioni in materia di sicurezza. La stessa legge, inoltre, riserva in via prioritaria alle imprese iscritte alla Rete una quota delle risorse dell'INAIL per progetti di investimento o formazione in materia di sicurezza sul lavoro, e per sperimentare soluzioni di responsabilità sociale d'impresa.
In questo modo, la RLAQ non è più solo un bollino da esibire, ma uno standard di sicurezza sul lavoro. Il filo che lega questi dieci anni è, infatti, la progressiva istituzionalizzazione della Rete come mezzo di condizionalità: da elenco volontario a snodo informativo tra più amministrazioni (INPS, INL, AGEA, INAIL) e da certificazione reputazionale a criterio di accesso a risorse pubbliche crescenti. L'iscrizione alla RLAQ non richiede particolari rigidità burocratiche né obblighi aggiuntivi nel tempo, ma offre vantaggi a chi già rispetta le regole. Eppure, il tasso di adesione stenta a crescere, o almeno così è stato fino al 2025: si è passati da aumenti di poche centinaia di aziende per anno ad un incremento di circa 7000 aziende tra il 2024 e il 2026.

Cosa c'è dietro alla crescita degli ultimi due anni?

Nell'ambito della PAC, diverse Regioni hanno riconosciuto una premialità nei bandi dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) prima e dei Complementi Regionali per lo Sviluppo Rurale (CSR) dopo, e tra le ragioni indicate dagli esperti, questo meccanismo viene considerato come la principale ragione di ingresso nella Rete. Al contrario, quello che giustificherebbe l'esitazione all'adesione è il timore rovesciato rispetto a quello che la Rete vorrebbe generare, ossia il sospetto che l'iscrizione finisca per convogliare un eccesso di controlli sull'azienda anziché ridurre il numero di ispezioni o, al più, che un controllo con esito negativo si riduca in un'etichettatura negativa dell'azienda. Un segnale che la logica dell'incentivo reputazionale, su cui la Rete si fonda fin dal 2014, non è scontata: funziona solo se le imprese percepiscono l'adesione come un reale valore aggiunto, e non come un rischio.

4 *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, prorogato con decreto interministeriale del 17 giugno 2022 fino al 3 settembre 2025 per garantire la continuità delle azioni e successivamente stabilizzato come organismo permanente dall'art. 8 del decreto-legge n. 146/2025 (convertito in legge n. 179/2025).*

5 *Piano Strategico della PAC 2023-2027 (PSP), Italia, Obiettivo specifico 3.*

Oltre i numeri: tre nodi ancora da sciogliere

Ma la crescita numerica, da sola, non misura l'efficacia dello strumento nel raggiungere il suo obiettivo: contrastare lo sfruttamento lavorativo. Tre nodi critici emergono chiaramente consultando i dati della Rete d'Informazione Contabile Agricola (RICA) per le aziende che fanno parte della RLAQ. Il primo è il problema dell'autoselezione: la Rete sembra attrarre prioritariamente le imprese agricole che con buona probabilità sono già in regola prima di aderirvi, strutturate, biologiche, con produzioni ad alto valore e per lo più grandi, con una superficie agricola utilizzata media più che doppia rispetto alle aziende non aderenti e con più unità di lavoro impiegate. È il rischio, ben noto tra le certificazioni volontarie, di premiare chi non ha bisogno di essere convinto, lasciando fuori dal perimetro le piccole aziende, alcuni settori produttivi e aree a più alta intensità di manodopera stagionale e migrante dove il fenomeno del caporalato si concentra storicamente, e verso le quali anche lo strumento della RLAQ fatica a esercitare una reale forza di attrazione.
Il secondo è la distanza tra certificazione simbolica e incentivo concreto. Fino alla diffusione dei punteggi premiali nei bandi PSR, i vantaggi dell'iscrizione sono rimasti in larga parte reputazionali e ispettivi. Solo nel 2016 una importante insegna della grande distribuzione organizzata ha cominciato a riconoscere il valore della RLAQ chiedendo ai propri fornitori agricoli l'iscrizione alla Rete e, nel 2020, l'impegno è stato ripreso collettivamente dalle associazioni di rappresentanza dell'intero settore della distribuzione moderna. Un passo importante perché mostra che l'adesione può diventare un requisito di filiera anche senza un obbligo di legge, ma anche un segnale ambivalente. Nel giro di un anno, infatti, la stessa distribuzione ha aperto alla possibilità di sostituire la RLAQ con certificazioni private equivalenti, introducendo così una concorrenza tra lo strumento pubblico e gli standard privati.
Il terzo nodo riguarda i limiti della base statistica su cui si misura il fenomeno dello sfruttamento: nel 2023, il tasso di lavoro irregolare nel comparto agricolo si è attestato al 17,6%, ponendo il settore al secondo posto in Italia per incidenza del sommerso[6]. Ma questo dato non riesce a cogliere perfettamente la realtà dei contratti grigi, ossia rapporti formalmente regolari ma con orari di lavoro sotto-dichiarati. Si tratta di una forma di sfruttamento non catturata né dalle statistiche ufficiali sull'irregolarità né, verosimilmente, dai criteri di ammissione alla RLAQ, che si fondano su requisiti formali (regolarità contributiva, assenza di condanne) piuttosto che su una verifica sostanziale delle condizioni di lavoro effettive.
Se la Rete deve evolvere da vetrina reputazionale a leva della sostenibilità sociale occorre affrontare esplicitamente il problema delle motivazioni economiche, oltre che etiche, rafforzare i controlli sostanziali sulle condizioni di lavoro oltre ai requisiti formali di ammissione, e investire nella conoscenza dello strumento presso le imprese che oggi restano fuori non per scelta ma per mancata informazione. Solo a queste condizioni la Rete potrà affermarsi, nel prossimo decennio, come politica innovativa e funzionante.

6 *Istat, Comunicato stampa "Economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2020-2023", 15 ottobre 2025.*

Dietro l'eccellenza: lavoro, sfruttamento e trasformazioni della viticoltura nelle Langhe

Matteo Ascheri

Imprenditore vitivinicolo di Langhe e Roero,
già Presidente del Consorzio Barolo, Barbaresco, Alba, Langhe e Dogliani

Attraversare le colline delle Langhe, in ogni stagione, è un'esperienza di particolare valore estetico con paesaggi che abbracciano un territorio che giunge fino alle Alpi con elementi coinvolgenti e di rara bellezza, divenuti patrimonio dell'Unesco nel 2014. Il passato fatto di stenti e miseria è quasi inimmaginabile davanti a un'opulenza diffusa e ai tanti paesi ristrutturati con cura, divenuti luoghi di un turismo internazionale d'*élite*. Il vino fa da padrone su questi bricchi e la sua produzione oggi ha un valore inestimabile per il territorio e per la Regione. Eppure, negli anni, molte ombre sono comparse tra i vigneti e tra chi ci lavora, tra la ricchezza di un prodotto di qualità di livello globale e i lavoratori che lo producono. Altre ombre riguardano la gestione del territorio tra le colline a vantaggio della monocoltura della vite e la speculazione urbanistica nei fondo valle. Inchieste della magistratura, indagini giornalistiche e ricerche sociologiche nel corso degli anni hanno messo a nudo tali realtà di sfruttamento umano e ambientale che si nascondono dietro e all'interno delle catene globali del valore. È un quadro complesso di un territorio di fama mondiale della viticoltura e della vinificazione di eccellenza che rivela ciò che non appare immediatamente: processi di trasformazione e di saccheggio del territorio, cambiamenti della classe imprenditoriale, intermediazioni che forniscono manodopera e organizzazione del lavoro, reti di lavoro agricolo di qualità e forme di sfruttamento.

Le trasformazioni del territorio

Credo che sia importante cominciare mettendo a fuoco un punto che caratterizza questo territorio: la Langa ha delle peculiarità uniche. Qui ci sono aziende familiari che lavorano le terre di proprietà, mentre in altre parti d'Italia la situazione è ben diversa con estensioni di terreni di proprietà più ampie e strutture di gestione diverse. Nelle Langhe, in passato, le grandi estensioni erano in mano o ai benefici parrocchiali, la chiesa, o alla casa regnante Savoia, che nel tempo hanno man mano ceduto la proprietà della terra alle singole famiglie che già ci lavoravano, anche come azione di politica sociale. Le famiglie vivevano di conseguenza con quello che producevano, praticando quindi coltivazioni diversificate, il vigneto, i noccioleti, il mais, il grano, e il foraggio perché avevano piccole stalle di allevamento di bestiame. Era necessario avere lavoro e produzione durante tutto l'anno. Anche da un punto di vista commerciale, in quanto una monocoltura può andare in crisi per mille motivi di mercato, ma anche soltanto climatici.

Dagli anni Novanta in poi, anche in funzione dello scandalo del metanolo che risale al 1986 e che ha cambiato in assoluto le sorti del comparto vitivinicolo non solo nelle Langhe, ma anche a livello nazionale, la coltivazione si è specializzata. Il risultato è stato quindi di arrivare ad una sostanziale dicotomia di coltivazioni con i vigneti da una parte e i noccioleti dall'altra. La coltivazione del nocciolo come monocoltura è legata principalmente alle industrie trasformatrici come ad esempio la Ferrero, mentre quella dell'uva ha dato origine a piccole realtà di trasformazione, sempre legate alle singole famiglie, il più delle volte con un prestigio commerciale veramente alto ed un valore aggiunto del prodotto finale ragguardevole. Vini come Barolo e Barbaresco sono conosciuti in tutto il mondo come eccellenza enologica mondiale e hanno mercati di vendita perlopiù internazionali caratterizzati da situazioni di benessere economico elevato.
Il risultato è che negli anni si sono impiantati molti più vigneti per rispondere alle crescenti esigenze del mercato, ma anche perché nel tempo il valore fondiario dei terreni delle Langhe si è decuplicato. I vigneti ed i terreni delle Langhe sono stati scoperti e sono diventati oggetto di investimento da parte di fondi o di grandi patrimoni dove la remunerazione dell'investimento non è basata sul valore prodotto dalla coltivazione del terreno stesso, ma sulla rivalutazione del capitale investito.
Si è dunque verificato uno scollamento tra valore finanziario e valore economico del bene, con punte di valutazioni di 2 o 3 milioni di euro per ettaro, facendo si che chi possiede un vigneto possa diventare milionario da un giorno all'altro.

Chi lavora in vigna? La corsa a nuovi impianti e il problema della manodopera

In passato i vigneti erano gestiti all'interno di ogni singola famiglia con l'aiuto di tutti i componenti del nucleo senza necessità di attingere ad aiuti esterni. Lo sviluppo enologico della zona ha fatto si che le nuove generazioni studiassero questa materia presso gli istituti e le università locali iniziando ad occuparsi dell'attività di trasformazione. Sono passate quindi dalla cura del vigneto alla gestione della cantina per finire a fare gli *export manager*, viaggiando per il mondo per vendere il proprio vino.
Nel frattempo, le generazioni precedenti sono per forza di cose invecchiate e si è creato un fabbisogno di manodopera molto elevato legato alla gestione dei vigneti.
Questo fabbisogno è *in primis* dovuto ad una situazione oggettiva legata proprio alla coltivazione di un vigneto che richiede dei picchi di lavoro puntuali in un periodo ben preciso, che non è solo quello legato alla vendemmia. Parliamo del periodo che va da aprile sino a fine luglio dove le operazioni di gestione della chioma verde necessitano oltretutto di una tempistica precisa e puntuale. Inoltre, la viticoltura collinare come quella delle Langhe con una morfologia del terreno molto particolare non favorisce opzioni di meccanizzazioni efficaci che possano creare un'alternativa al lavoro manuale.
Oltre a questo, bisogna considerare anche una condizione più soggettiva. Fino a metà degli anni 2010 la politica vitivinicola della Comunità Europea aveva mantenuto il potenziale produttivo inalterato a livello comunitario con il divieto di impiantare più vigneti utilizzando il principio di estirpo/reimpianto. Solo se avessi estirpato un vigneto avrei avuto il diritto di poterne reimpiantare un altro di una superfice equivalente. Questo principio è stato poi derogato permettendo ad ogni Stato membro di autorizzare un aumento annuale dell'1% della superficie vitata esistente. Naturalmente l'Italia ha scelto la percentuale massima (1%) dando ad ogni Regione la facoltà di ampliare il proprio vigneto complessivo in base a questa misura. In Piemonte, in particolare, con una superficie esistente di circa 48.000 ettari vitati e si sono potuti impiantare ex- novo 480 nuovi ettari per anno. È naturale poi che questi ettari non si siano spalmati in modo equanime in tutta la regione, ma siano andati ad essere impiantati nelle zone, come le Langhe, dove la richiesta di prodotto, ma soprattutto il valore fondiario sono così elevati. Oltretutto anche a discapito della biodiversità che ha sempre caratterizzato l'areale.
A fronte di questa richiesta crescente di manodopera e alla difficoltà di reperire personale adeguato è chiaro come nelle nostre zone sia proliferato il fenomeno dell'offerta della manodopera attraverso le cooperative senza terra che offrono personale alle aziende viticole nei momenti di fabbisogno e che questo si sia ampliato vieppiù nel tempo. La stima attuale è che su circa 6.000 operatori che lavorano nei nostri vigneti, una metà, siano assunti direttamente dalle aziende. Questa dovrebbe essere la parte più tutelata, anche se i contratti agricoli, permettendo di calcolare le ore lavorate ex-post, consentono molte volte di favorire pagamenti non regolari contabilizzando in busta paga solo una parte delle ore lavorate e corrispondendo il rimanente in nero. Gli altri 3.000 sono gestiti attraverso le cooperative. Una buona parte di queste - peraltro - nascono, crescono, stanno in piedi un anno, due, scompaiono con una gestione quantomeno opaca delle persone che arrivano da ogni parte del mondo e che danno origine a fenomeni di sfruttamento e di caporalato, con situazioni abitative assolutamente precarie. Nella maggior parte dei casi sono state create dalle stesse persone straniere che per prime sono arrivate sul territorio a metà degli anni Novanta per lavorare i vigneti e si sono poi trasformate in gestori e organizzatori di questo servizio per le aziende. La stessa loro provenienza favorisce inoltre il reclutamento delle persone connazionali sia sul territorio che in patria. A peggiorare la situazione vi è poi il fenomeno dei richiedenti asilo alloggiati nei CAS: un serbatoio dove, senza scrupoli, molte persone possono essere ingaggiate. Tra l'altro, la qualità del lavoro fornita è bassissima: in primo luogo perché manca completamente una formazione e poi perché non c'è l'abitudine a lavorare con certi standard di qualità. Ciò è dovuto al fatto che le esperienze lavorative pregresse erano perlopiù incentrate sull'l'obiettivo di svolgere il più rapidamente possibile le mansioni senza tener conto della qualità del lavoro.
È inutile negare, poi, come la fiscalità agricola possa acuire il fenomeno favorendo la circolazione di denaro non tracciato con pagamenti senza l'emissione di documentazione regolare.

Primo problema: parlarne

Durante i miei due mandati come Presidente del Consorzio Barolo, Barbaresco, Alba, Langhe e Dogliani per 6 anni, dal 2018 al 2024, ho sentito l'esigenza di parlare di questi problemi in modo chiaro e netto per ragioni inconfutabili. La prima è di carattere puramente etico perché deriva da come uno decide di calpestare questo pianeta e da che rapporto vuole avere con gli altri esseri umani che ci vivono sopra. La seconda, oltre-

modo importante, è di immagine. Il nome di un vino è alla fine un marchio collettivo utilizzato da una comunità. Se qualcuno all'interno di essa si macchia di certi reati o non si comporta correttamente è chiaro come la sua sia una responsabilità personale, ma che alla fine non può che ricadere su tutti quelli che utilizzano lo stesso marchio. Inoltre, non era necessario che arrivasse qualcuno dal di fuori e ci facesse notare come la nostra casa ci stesse crollando addosso, dovevamo capirlo noi per primi.
Sin da subito però è stato alquanto ostico, se non impossibile, affrontare il problema. La reazione del sistema è stata veemente negando la questione e affermando che non si dovesse accennare a questi temi perché si sarebbe fatta cattiva pubblicità a tutto il comparto. Molte volte non parlare dei problemi vuol dire negarne l'esistenza stessa. Poi, in seguito alle inchieste della magistratura, è diventato difficile farlo e si è passati, quindi, a minimizzarlo parlando delle solite poche mele marce. Addirittura, si è arrivati al punto di dire che le aziende erano vittime di questa situazione. Come si può affermare che un'azienda sia vittima se è lei stessa che offre lavoro, cioè è lei la mandante, e ha la ricaduta economica positiva di questa scelta? Come si può pretendere che un'azienda non abbia contezza di chi lavora i propri vigneti e in che condizioni si trovi o come venga trattato? Cose veramente inudibili.

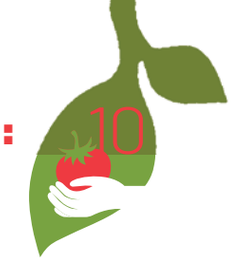
Secondo problema: trovare possibili soluzioni

Un territorio di eccellenza non può limitarsi alla sostenibilità ambientale o al successo commerciale, ma deve garantire la sostenibilità sociale e il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori. In mancanza di una gestione civile e legale dell'accoglienza e dell'impiego della manodopera, l'intero modello Langhe rischia di entrare in una crisi etica e sistemica. Oltre alla presa di coscienza del problema era quindi necessario affrontare delle possibili soluzioni con l'intervento di tutti gli attori, istituzioni certamente, ma imprenditori soprattutto.
Normalmente in Italia di fronte a situazioni con problemi radicati si cerca di gestire l'emergenza senza pensare in modo strutturale e strategico. E, se lo si fa, le soluzioni proposte sono solo e sempre sulla carta. Non si tratta quindi di una *call to action*, ma di una *call to paper*. Certificazioni di sostenibilità, atte solo a creare una nuova economia a favore degli enti che le producono, bollini verdi, protocolli, vademecum e così via. Le soluzioni devono essere invece operative e quindi arrivare soprattutto dal mondo imprenditoriale.
Partendo dal presupposto che il personale offerto attraverso le cooperative rappresenta oramai il 50% di tutta la forza lavoro che opera nei nostri vigneti è chiaro come questa situazione sia oramai strutturale e come sia necessario intervenire su questo nodo. La proposta è quindi quella di creare noi attori della filiera produttiva delle cooperative, eventualmente con partecipazioni pubblico-privato, evitando che le stesse siano gestite da persone senza scrupoli e senza nessun rispetto per le persone e la legalità. Intercettare le persone che arrivano sul territorio creando un'alternativa di legalità, formarle, offrire delle sistemazioni abitative adeguate, occuparsi dei trasferimenti sul posto di lavoro e dare assistenza legale garantirebbe i diritti dei lavoratori e di conseguenza anche le aziende che li occupano. La stessa cooperativa così creata non dovrebbe però essere un punto d'arrivo, ma un punto di passaggio come prima possibilità di regolarizzazione per poi, piano piano, transitare all'interno dell'azienda con l'assunzione diretta.
A favore dell'assunzione diretta ci sono poi progetti come Accademia della Vigna promossa dall'impresa sociale We.Co. che ha lo scopo di far assumere direttamente in azienda lavoratori svantaggiati offrendo loro una adeguata formazione e l'assistenza necessaria per un completo inserimento sociale e professionale.
Ma come sempre è molto difficile che un sistema si autoriformi dall'interno perché non capisce, non vuole capire, pensa che non sia il caso, allora forse è necessario creare dei deterrenti forti a comportamenti inadeguati, al di là dei controlli che ci possono essere da parte delle autorità preposte, e che possano veramente incidere sul modo di agire delle aziende.
Le mie proposte sono state varie e la più importante è quella di escludere dall'uso del marchio collettivo le aziende che si sono macchiate di reati di sfruttamento e di caporalato. Si tratterebbe di stilare accanto al disciplinare di produzione esistente anche un disciplinare etico che comprenda queste regole. Potrebbe essere molto più efficace rispetto alla possibile costituzione di parte civile in un processo per danno d'immagine che può esercitare un Consorzio nei confronti di un'azienda che utilizza il marchio stesso.
Sarebbero, inoltre, possibili altri strumenti come quello di stimare in base al fascicolo aziendale di ogni singola azienda vitivinicola, che riporta in modo reale il numero di ettari coltivati a vigneto, il numero di ore/lavoro necessarie ogni anno per la loro gestione. Bisognerebbe, poi, dimostrare da parte delle aziende che le ore di lavoro siano state pagate o con buste paga per i lavoratori assunti direttamente o con le fatture regolarmente pagate alle cooperative per i lavoratori forniti dalle stesse.

Lo sfruttamento del lavoro e del territorio

Questi temi si connettono poi con la questione turistica, con la trasformazione della Langa in un luogo di turismo e a volte di *overtourism* che sta stravolgendo le nostre realtà locali. È necessario che noi stessi ci assumiamo la responsabilità di capire per primi come intendiamo sviluppare il territorio e che futuro vogliamo dargli.
Certo, gli investimenti fanno piacere e hanno indubbiamente cambiato le sorti di un territorio che da un periodo di spopolamento e miseria conclamata, che nessuno rimpiange, è passato ad un benessere quasi improvviso. Gli stessi investimenti provocano però anche degli impatti enormi sia nel vigneto che negli stessi luoghi. Ad oggi il valore delle case è molto alto ed è pressoché impossibile affittare facilmente, i servizi nei paesi sono sempre più poveri mentre la ristorazione è diventata di altissima qualità, ma con un prezzo elevatissimo.
Per gestire, o almeno capire, questi cambiamenti epocali che si accompagnano con altri cambiamenti sostanziali come quello climatico, geo-politico, sociale, di abitudini di consumo bisognerebbe agire attraverso la cultura sia aziendale che generale. A questo proposito le Langhe rappresentano enormi virtù, ma dimostrano anche grosse lacune con il rischio finale che ci siano tante persone arricchite, ma con una sensibi-

lità veramente bassa e una indifferenza di base. Di fronte ai cambiamenti si preferisce non affrontare i problemi, addirittura non parlandone affatto, per favorire quella che alla fine si configura in una rendita di posizione. Una rendita che si basa però su fondamenta fragili come il mancato rispetto del territorio e delle persone. Forse, se così stanno le cose, e se non si riesce ad affrontare queste situazioni temo che ci sia bisogno di uno *shock* esterno, un evento che produca la necessità del cambiamento quasi imponendolo. Se il settore non sarà in grado di farsi carico di certi problemi sarà necessario che ci sia un elemento esogeno propulsivo. E non sarebbe al prima volta che ciò accade visto quello che è successo con lo scandalo del metanolo. Il settore è stato quasi azzerato per almeno due anni, ma poi è stato in grado di ripartire con una nuova attenzione e visione, che ha portato ad uno sviluppo duraturo nel tempo. Le istituzioni tendono a non intervenire o se lo fanno è soprattutto per elogiare il nostro famoso *Made in Italy*, vetrina di visibilità assoluta *in primis* per loro. Ma è chiaro come il problema sia di carattere imprenditoriale e che le aziende dovranno per volontà o per forza capire e cercare delle soluzioni efficaci che garantiscano un futuro adeguato per tutti.



Dieci anni dopo Paola Clemente: la prevenzione che manca, in Italia e in Europa

Giorgia Ceccarelli
Policy Advisor Imprese e Diritti Umani, Oxfam Italia

Era il 13 luglio 2015 quando Paola Clemente, lavoratrice agricola di 49 anni, morì in un campo nelle campagne di Andria mentre lavorava come giornaliera, reclutata con le pratiche tipiche del caporalato. La sua morte divenne, suo malgrado, il nome dietro cui l'Italia intera ammise finalmente un fenomeno che da anni viveva sotto gli occhi di tutti: un sistema fondato sullo sfruttamento del lavoro, sulla vulnerabilità sociale ed economica delle persone e su un'intermediazione capace di controllare l'accesso all'impiego insieme ad aspetti essenziali della vita dei lavoratori, a partire dal trasporto. Poco più di un anno dopo, il 29 ottobre 2016, il Parlamento approvò la legge 199 sul contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro.
A dieci anni di distanza, vale la pena ripartire da una delle lezioni che la sua applicazione ci consegna: rafforzare la capacità di perseguire penalmente lo sfruttamento è indispensabile, ma diventa insufficiente se non si interviene anche sulle condizioni che permettono a quello sfruttamento di prodursi e riprodursi. È una questione che oggi travalica i confini del settore agricolo e incrocia il dibattito europeo sulla responsabilità delle imprese lungo le catene del valore.
La legge 199 e la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) hanno oggetto, strumenti e destinatari differenti: la prima opera principalmente attraverso il diritto penale e le politiche del lavoro; la seconda disciplina la condotta delle grandi imprese rispetto agli impatti sui diritti umani e sull'ambiente. Entrambe, però, rinviano alla medesima questione di fondo: se l'azione pubblica debba intervenire solo quando lo sfruttamento diventa visibile oppure risalire lungo la catena delle responsabilità, fino alle condizioni economiche, commerciali e organizzative che lo rendono possibile.

Prevenire significa guardare all'intera filiera

La legge 199 ha formalizzato la complessità del fenomeno dello sfruttamento, svincolandolo dalla sola figura del caporale e chiamando in causa anche le aziende committenti. Occorre ora sviluppare, fino in fondo, quella stessa intuizione: il luogo di lavoro costituisce soltanto uno dei punti nei quali il rischio di sfruttamento prende forma.
Un prodotto agricolo non arriva sullo scaffale in un vuoto economico. Prezzi, volumi, tempi di consegna, variazioni degli ordini, penali e termini di pagamento derivano da decisioni prese lungo una filiera nella quale il potere contrattuale è distribuito in modo profondamente diseguale. Quando il prezzo riconosciuto non copre i costi di una produzione rispettosa dei diritti umani, quando gli ordini vengono modificati all'ultimo mo-

mento o il rischio commerciale viene trasferito sistematicamente verso il basso, qualcuno finisce per assorbirne le conseguenze: molto spesso i lavoratori e le lavoratrici, l'anello della catena con meno potere e minori possibilità di far sentire la propria voce. Prevenire significa quindi riconoscere che le decisioni assunte da chi governa la filiera non sono mai neutrali: possono contribuire a evitare lo sfruttamento oppure rendere più probabili la compressione salariale, l'allungamento degli orari, l'irregolarità contrattuale e l'indebolimento delle condizioni di salute e sicurezza.
Da questa prospettiva, la prevenzione non può esaurirsi nella moltiplicazione degli *audit*. Chiedere a un fornitore di rispettare salari, orari e standard di sicurezza, imponendogli al tempo stesso prezzi, tempi di consegna o variazioni degli ordini incompatibili con quei costi, trasferisce il rischio anziché gestirlo. Una *due diligence* efficace deve rivolgere lo sguardo tanto al comportamento del fornitore quanto alle decisioni del committente: alle pratiche di acquisto, alla distribuzione del valore, alla stabilità delle relazioni commerciali e al modo in cui costi e rischi vengono ripartiti lungo la filiera.
Il problema non riguarda solo l'agricoltura. Le vicende emerse in settori come la moda, pur dentro assetti produttivi differenti, mostrano dinamiche analoghe: filiere frammentate, subappalti, opacità, forza lavoro vulnerabile e controlli che rischiano di arrestarsi ai primi livelli della catena. Il vero interrogativo diventa allora se gli strumenti di controllo previsti dalla legge siano capaci di raggiungere i segmenti meno visibili della produzione e di modificare le decisioni dell'impresa.

La *due diligence* non nasce a Bruxelles

La *due diligence* sui diritti umani precede la legislazione europea. I *Principi guida* delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e le *Linee guida* OCSE per le imprese multinazionali hanno chiarito da più di un decennio che la responsabilità delle imprese non si esaurisce nell'osservanza formale della legge, né può essere assolta trasferendo sui fornitori, attraverso codici di condotta e clausole contrattuali, l'intero onere di garantire il rispetto dei diritti.
La *due diligence* è un processo continuativo attraverso il quale l'impresa identifica e valuta gli impatti che può causare, ai quali può contribuire o ai quali può essere direttamente collegata attraverso le proprie relazioni commerciali; integra i risultati nelle proprie decisioni; adotta misure di prevenzione e mitigazione; ne verifica l'efficacia; comunica quanto realizzato e contribuisce al rimedio quando le circostanze lo richiedono.
Questa impostazione modifica l'oggetto dell'analisi. Alla domanda su chi abbia materialmente commesso una violazione se ne affianca un'altra, centrale sul terreno della prevenzione: quali attori economici conoscevano o avrebbero dovuto conoscere il rischio? Quali decisioni potevano adottare e quale influenza erano in grado di esercitare per prevenirlo o ridurlo?
La risposta non può essere costruita dalla sola impresa né fondarsi sulle informazioni prodotte dai suoi partner commerciali. Dieci anni di contrasto al caporalato ci consegnano una lezione essenziale: non si può fare *due diligence* sulle condizioni e i diritti dei lavoratori senza i lavoratori.
Audit, certificazioni e controlli documentali possono fornire informazioni utili, ma da soli raramente intercettano ciò che accade nei segmenti più opachi della filiera. Una visita annunciata o circoscritta al primo livello di fornitura può restituire un'immagine formalmente rassicurante, lasciando invisibili lavoro non dichiarato, reclutamento illecito, intimidazioni, ritorsioni e dipendenze connesse all'alloggio o allo status amministrativo.
Il coinvolgimento dei lavoratori deve quindi attraversare l'intero processo: identificazione dei rischi, progettazione delle misure preventive, verifica della loro efficacia e accesso al rimedio. Perché sia significativo, servono condizioni che consentano di parlare in sicurezza e senza timore di ritorsioni. In questo quadro, il ruolo delle organizzazioni sindacali e delle realtà che rappresentano i lavoratori migranti appartiene all'architettura stessa della prevenzione. Senza libertà di associazione, rappresentanza collettiva e protezione di chi denuncia, la *due diligence* rischia di trasformarsi in un processo definito unilateralmente dalle imprese, incapace di restituire l'esperienza di chi subisce gli impatti.

Dalla responsabilità volontaria a una regola comune

È su queste fondamenta che si è sviluppata la CSDDD, approvata nel 2024 dopo un negoziato lungo e complesso che Oxfam Italia ha seguito insieme alle altre organizzazioni della campagna *«Impresa 2030 – Diamoci una regolata»*.
La sua portata politica andava oltre i nuovi adempimenti: per la prima volta una normativa europea trasversale traduceva una parte delle aspettative definite dagli standard internazionali in obblighi giuridici di condotta, assumendo che chi organizza e trae beneficio da catene del valore complesse non possa disinteressarsi delle condizioni nelle quali vengono realizzati i beni e i servizi immessi sul mercato. Il passaggio dalla volontarietà alla regolazione risponde a un problema concreto: in assenza di obblighi comuni, la qualità dei processi dipende dalle scelte delle singole imprese, mentre chi investe seriamente nella tutela dei diritti sostiene costi che altri evitano.
La regolazione deve anche impedire che la *due diligence* diventi una catena discendente di questionari, codici di condotta e clausole contrattuali. Se il committente non mette in discussione le proprie decisioni, l'onere della conformità si sposta sui fornitori, incluse imprese più piccole con capacità limitate: uno strumento nato per estendere la responsabilità rischia così di diventare il mezzo con cui gli attori più forti trasferiscono verso il basso obblighi che dovrebbero concorrere ad assolvere.

Un'ambizione europea progressivamente ridimensionata

La storia successiva della CSDDD è stata, tuttavia, quella di un progressivo ridimensionamento prima ancora della sua applicazione. Dopo il rinvio dei termini, il pacchetto Omnibus I ha ristretto drasticamente il numero delle imprese coinvolte[1],

1 *La direttiva (UE) 2026/470 (Omnibus I), approvata dal Consiglio dell'Unione europea nel febbraio 2026, ha innalzato le soglie di applicazione a imprese con più di 5.000 dipendenti e 1,5 miliardi di euro di fatturato, includendo nei fatti solo circa 300 imprese in tutta Europa, una frazione minima di quelle inizialmente previste.*

eliminato il regime europeo armonizzato di responsabilità civile e indebolito elementi essenziali della disciplina, tra cui il coinvolgimento degli *stakeholder* e gli obblighi relativi al clima. Gli Stati membri dovranno recepire il nuovo quadro entro il 26 luglio 2028, mentre l'applicazione degli obblighi è prevista dal 26 luglio 2029.
Non sono semplici correzioni tecniche. L'innalzamento delle soglie sottrae agli obblighi imprese che, per dimensione e potere economico, possono comunque influenzare filiere ad alto rischio. La contrazione del coinvolgimento degli *stakeholder* riduce lo spazio riconosciuto a lavoratori, sindacati, comunità e società civile. L'eliminazione di un regime comune di responsabilità civile lascia alle vittime tutele differenti a seconda dell'ordinamento in cui cercano giustizia.
Dietro queste modifiche emerge soprattutto una visione politica più profonda: la tutela dei diritti umani viene nuovamente rappresentata come un onere burocratico da alleggerire per recuperare competitività. Questa concezione va contestata: quando la capacità di competere dipende dal trasferimento dei rischi sui fornitori e dei costi sociali sui lavoratori, non siamo di fronte a un sistema più efficiente, ma a un modello che trae vantaggio dall'invisibilità degli impatti generati lungo la filiera.

La trasposizione italiana: un'occasione da non perdere

La CSDDD arriva dunque alla fase di trasposizione profondamente indebolita. Il recepimento italiano assume per questo una particolare rilevanza politica e non dovrebbe ridursi a procedure formali.
Dopo l'Omnibus I, lo spazio per andare oltre il testo europeo sugli obblighi centrali di *due diligence* è limitato, ma la partita non è chiusa: restano ambiti in cui le scelte spettano al legislatore nazionale. Il primo è la responsabilità civile: venuto meno il regime armonizzato, tocca all'ordinamento italiano decidere con quali strumenti, ad esempio sull'accesso alle prove o sulla possibilità per sindacati e organizzazioni di agire a nome delle vittime, garantire un rimedio effettivo. Il secondo è quello delle discipline di settore, che possono affiancare la regola generale nei comparti a più alto rischio, come già ha fatto la legge 199 per l'agricoltura. Dentro questi spazi, alcune condizioni appaiono essenziali perché la *due diligence* mantenga una funzione realmente preventiva.
La prima riguarda la qualità dell'*enforcement*. Senza un sistema di vigilanza dotato di risorse, competenze e indipendenza, si rischia di produrre *policy* e procedure senza verificare se le misure adottate modifichino concretamente i comportamenti aziendali e le condizioni lungo le filiere.
La seconda riguarda la partecipazione di lavoratori, organizzazioni sindacali e soggetti che rappresentano le persone esposte agli impatti, superando una concezione dello *stakeholder engagement* come consultazione episodica. A essa devono corrispondere meccanismi di reclamo accessibili, sicuri e protetti dalle ritorsioni, insieme a strumenti che consentano alle persone danneggiate di ottenere un rimedio effettivo.
La terza condizione è integrare la *due diligence* d'impresa con le politiche pubbliche contro lo sfruttamento. Attività ispettiva, dati pubblici, informazioni delle imprese e conoscenze sindacali dovrebbero concorrere, con le necessarie garanzie, a una lettura più solida dei rischi. L'esperienza della legge 199 ricorda che la prevenzione richiede coordinamento istituzionale e strumenti capaci di raggiungere i segmenti meno visibili delle filiere.
Infine, la trasposizione dovrebbe contrastare la tendenza a scaricare la *due diligence* sulle imprese più piccole. In coerenza con quanto la direttiva già prevede tra le misure di prevenzione e mitigazione, comprese le modifiche alle pratiche di acquisto e il sostegno mirato alle PMI[2], alle grandi imprese deve essere richiesto di sostenere i fornitori quando necessario, costruire relazioni commerciali più stabili e rivedere prezzi, tempi e modalità di acquisto quando contribuiscono al rischio. Pretendere la conformità senza creare le condizioni economiche e organizzative che la rendano possibile equivale, in ultima analisi, a trasferire la responsabilità anziché esercitarla.

Una responsabilità da allargare

Dieci anni fa l'Italia rispose alla morte di Paola Clemente con una legge che ha saputo reprimere, senza tuttavia riuscire, da sola, a costruire tutte le condizioni necessarie affinché lo sfruttamento non si produca. Oggi l'Europa risponde alla stessa domanda di tutela con una direttiva che, passaggio dopo passaggio, rinuncia a prevenire.
Tra questi due destini c'è ancora spazio per una scelta italiana: usare i margini che restano nel processo di trasposizione della CSDDD, a partire dalla responsabilità civile e dagli strumenti settoriali di prevenzione, per completare quello che la 199 ha lasciato a metà.
Trasporti, alloggi, intermediazione pubblica, politiche migratorie, controlli e partecipazione dei lavoratori restano componenti indispensabili di qualsiasi politica preventiva. Il passaggio ulteriore consiste nello spostare lo sguardo dal luogo in cui lo sfruttamento diventa visibile alle decisioni che concorrono a renderlo possibile. La sfida dei prossimi dieci anni dovrà quindi poggiare su tre pilastri inseparabili: repressione dello sfruttamento, politiche pubbliche di prevenzione e responsabilità delle imprese lungo le filiere.
Dieci anni dopo Paola Clemente, domandarsi chi sfrutti il lavoro non è più sufficiente. Occorre comprendere quali filiere rendano quello sfruttamento economicamente conveniente, quali decisioni ne trasferiscano il costo sulle persone più vulnerabili e quali soggetti possiedano il potere necessario per impedirlo.

2 *Cfr. direttiva (UE) 2024/1760, art. 10, par. 2, lett. d) ed e) (prevenzione dei potenziali impatti negativi) e art. 11, par. 3, lett. e) ed f) (arresto degli impatti negativi effettivi), nel testo modificato dall'Omnibus I.*

10

Lavoro in agricoltura: alcune riflessioni per una maggiore sinergia delle politiche

Alessandro Monteleone, Giorgia Giordani, Anna Russo Spena
CREA-PB

Le condizioni di lavoro in agricoltura sono determinate dall'interazione di fattori politici, economici, territoriali, oltre a quelli legati alle caratteristiche strutturali e organizzative del settore. Le crisi umanitarie e climatiche alimentano l'arrivo di persone in condizioni di vulnerabilità, maggiormente esposte a impieghi precari, poco tutelati o irregolari. Parallelamente, l'instabilità dei mercati, le oscillazioni dei prezzi, l'incertezza produttiva e la compressione dei margini indeboliscono le imprese agricole nella catena del valore e, talvolta, incidono sulla qualità dell'occupazione. A ciò si aggiungono le caratteristiche dei territori rurali e periferici, dove la carenza di trasporti, servizi sanitari e sociali, alloggi adeguati e reti relazionali può accentuare isolamento, esclusione e precarietà, ostacolando percorsi di integrazione e stabilità. Sulle condizioni di lavoro incidono, ovviamente, anche le specificità produttive del comparto: stagionalità delle attività, organizzazione delle operazioni colturali, rapporti di filiera, forme contrattuali o informali di impiego e livelli di formazione degli addetti.
Migliorare le condizioni di chi lavora nel settore agricolo richiede pertanto un approccio integrato, capace di intervenire simultaneamente sulle vulnerabilità dei lavoratori, sulla sostenibilità economica delle imprese, sull'accessibilità dei servizi territoriali, sulla trasparenza dei rapporti di lavoro e sul rafforzamento delle competenze lungo l'intero ciclo produttivo.
In questo senso, nel nostro Paese non sono mancati strumenti normativi e regolatori, accompagnati da piani, programmi e interventi di politica pubblica finalizzati a contrastare lo sfruttamento lavorativo in agricoltura e il caporalato. La Legge 199/2016, l'istituzione della Rete del Lavoro Agricolo di Qualità e il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato hanno rappresentato la principale cornice di riferimento. Al suo interno sono state avviate sia azioni sostenute dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attraverso le risorse del FAMI, del FSE+ e del PN Inclusione, che azioni promosse dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, nell'ambito della PAC, mediante gli interventi settoriali nei comparti del vino, dell'olio, dell'ortofrutta e dell'apicoltura e gli interventi per lo sviluppo rurale. In entrambi i casi è stato determinante anche il ruolo delle Regioni, soprattutto nell'adattamento degli interventi ai diversi fabbisogni territoriali. Nell'ambito della PAC va inoltre ricordata la condizionalità sociale, prevista dalla regolamentazione 2023-2027 e applicata in Italia già dal 2023 attraverso il Piano Strategico della PAC.
Non è semplice formulare una valutazione complessiva dell'efficacia di questi strumenti. Tuttavia, al di là degli obiettivi delineati nei documenti strategici, nella fase attuativa le amministrazioni responsabili incontrano difficoltà nel garantire coordinamento, integrazione e sinergia. Le principali criticità derivano dai diversi contesti di programmazione, che producono regole e tempistiche non sempre allineabili, e dal coinvolgimento di una pluralità di attori che tende a operare secondo logiche separate, più che nell'ambito di una progettazione cooperativa.
La questione centrale è, quindi, passare dalla coesistenza di una molteplicità di strumenti che agiscono in maniera separata tra loro a una vera architettura integrata di *policy*. In questa direzione, la Riforma delle politiche europee per il 2028-2034, con l'istituzione di un Fondo Unico (National Regional Partnership Fund - NRPF) che riunisce le risorse attualmente attribuite ai vari fondi europei di settore quali la Coesione economica, sociale e territoriale, la PAC, la Pesca, la politica di Prosperità e sicurezza nonché l'introduzione dei Piani di Partenariato Nazionali (NRP), può rappresentare un'interessante cantiere/laboratorio in cui mettere in pratica l'auspicata sinergia e costruire una governance integrata. In tale prospettiva, il post-2027 potrebbe essere utilizzato per sperimentare programmi integrati nei quali la finalità comune sia il lavoro agricolo di qualità, mentre i diversi strumenti concorrono a rimuovere specifici fattori di vulnerabilità. Le politiche agricole potrebbero intervenire sull'impresa e sulle filiere; quelle sociali e del lavoro sulle competenze, sull'inclusione e sull'intermediazione; le politiche territoriali su abitazione, mobilità e servizi; i sistemi di controllo sulla legalità e sull'inibizione delle violazioni.
In una logica, quindi, non esclusivamente settoriale e con una visione anche di natura territoriale sarà importante investire su diverse azioni, che possono essere raggruppate in quattro grandi tipologie.

Azioni sul capitale umano

Investire sulla crescita del capitale umano non può essere considerato semplicemente un elemento produttivo, ma deve essere interpretato come una leva fondamentale di inclusione sociale, di rafforzamento della legalità e di modernizzazione del sistema agricolo. Se da un lato, l'accrescimento delle competenze si traduce per le aziende in una maggiore capacità di innovare, di organizzare il lavoro in modo conforme agli standard di sicurezza e legalità e di affrontare più efficacemente le transizioni ecologica e digitale, dall'altro lato, per i lavoratori comporta un miglioramento delle condizioni di occupabilità, della sicurezza e della possibilità di accedere a percorsi di lavoro più stabili e qualificati.

Azioni sul sistema produttivo (a livello aziendale e di filiera)

Le azioni sul sistema produttivo rappresentano l'ambito in cui la politica agricola può incidere maggiormente, a partire dagli investimenti volti a migliorare le condizioni di lavoro, soprattutto sotto il profilo della sicurezza. Tali misure, tuttavia, devono essere affiancate da interventi capaci di riequilibrare i rapporti economici e contrattuali tra i diversi attori, rafforzando la capacità delle imprese agricole di creare valore e tra-

sformarlo in investimenti, sicurezza, regolarità e migliori condizioni occupazionali. Fondamentale potrà essere lo sviluppo di sistemi di certificazione che includano principi del lavoro agricolo di qualità e siano in grado di garantire un più equo riconoscimento economico lungo la filiera per le aziende che li adottano. In questa categoria di azioni possono rientrare certificazioni, standard, disciplinari e meccanismi di premialità che valorizzino non solo la qualità del prodotto, ma anche quella del lavoro, favorendo la responsabilità sociale delle imprese agricole e rendendo riconoscibili sul mercato le pratiche più virtuose.

Azioni di natura territoriale

Le azioni di natura territoriale assumono un rilievo strategico perché le condizioni del lavoro agricolo non dipendono esclusivamente dalla regolazione del rapporto tra impresa e lavoratore, ma anche dalle caratteristiche del contesto locale in cui tale rapporto si sviluppa e in cui i lavoratori risiedono. In molte aree rurali e periurbane, la presenza di lavoratori migranti rappresenta non solo una risposta ai fabbisogni di manodopera delle imprese agricole, ma anche una potenziale risorsa per il presidio sociale ed economico del territorio. L'offerta di alloggi dignitosi, servizi igienici adeguati e strutture di accoglienza è essenziale per garantire condizioni di vita decorose ai lavoratori, soprattutto quelli stagionali spesso provenienti dall'estero o da contesti vulnerabili.

Azioni di sistema

Se gli interventi sul capitale umano, sul sistema produttivo e sul territorio agiscono su singoli ambiti o su specifiche categorie di problemi, le azioni di sistema operano invece sul quadro complessivo delle regole, degli incentivi, dei controlli e del coordinamento istituzionale entro cui tali interventi prendono forma. La loro funzione è dunque decisiva perché consente di passare da una logica frammentata, fatta di misure spesso efficaci ma isolate, a un'impostazione capace di generare coerenza, continuità e impatto nel tempo. Le azioni di sistema non svolgono un ruolo accessorio, ma possono rappresentare una condizione abilitante per rendere più efficaci, coordinate e durature tutte le altre linee di intervento. In particolare, è fondamentale implementare strategie che favoriscano un incontro più efficace tra domanda e offerta di lavoro, assicurando che le persone in cerca di occupazione siano adeguatamente informate sulle possibilità offerte, anche attraverso strumenti digitali e piattaforme innovative, che garantiscano anche la trasparenza contrattuale.

Ferma restando la necessità di ricondurre tutte le azioni alla logica integrata appena descritta, meritano un approfondimento specifico le interazioni tra tre strumenti che operano prevalentemente a livello aziendale e incidono sui rapporti tra datore di lavoro e addetti: la condizionalità sociale, la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità e gli incentivi previsti da alcuni interventi della PAC e della politica di sviluppo rurale. Pur avendo natura e funzioni diverse, questi strumenti possono essere coordinati rispettivamente come soglia minima obbligatoria, meccanismo di riconoscimento e leva di premialità.

Molta attesa era riposta nella condizionalità sociale, che collega alcuni pagamenti a sostegno del reddito degli agricoltori al rispetto della normativa europea sulle condizioni contrattuali, sulla salute e sicurezza sul lavoro e sull'utilizzo delle attrezzature. In presenza di violazioni accertate dalle autorità competenti, lo strumento prevede riduzioni dei contributi, graduate in base alla gravità, alla portata, alla durata e alla reiterazione della violazione. Al di là del suo valore politico e di indirizzo, l'attuazione ha incontrato difficoltà amministrative e informatiche, in particolare nel collegamento tra le banche dati delle autorità competenti e quelle dell'AGEA, responsabile dei controlli e dei pagamenti della PAC. Alcune indagini hanno comunque evidenziato i potenziali effetti deterrenti dello strumento sugli agricoltori, riconducibili sia alle possibili conseguenze economiche sia a motivazioni sociali e normative, quali il peso del giudizio sociale e il senso intrinseco del dovere verso le norme.

La leva reputazionale avrebbe dovuto favorire l'adesione delle aziende alla Rete del Lavoro Agricolo di Qualità. La Rete mira, infatti, a rendere riconoscibili e a premiare, anche sul piano reputazionale e competitivo, le aziende che rispettano le regole sul lavoro, trasformando la legalità da semplice obbligo normativo a elemento qualificante della filiera. Al tempo stesso, intende favorire la costruzione di un sistema territoriale capace di prevenire il lavoro irregolare, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento.

Ad oggi il numero delle aziende iscritte alla Rete non può essere considerato ancora significativo. Tra i problemi spesso richiamati per la scarsa adesione vi è la percezione relativamente debole dei benefici concreti che un'azienda ottiene rispetto agli adempimenti e ai requisiti richiesti. Una percezione che tuttavia può cambiare grazie alle premialità prevedibili nell'accesso ai finanziamenti pubblici e, in particolare, alcune evidenze mostrano come ci sia una correlazione tra l'aumento delle iscrizioni alla Rete e l'adozione di criteri di selezione in alcuni interventi a favore delle aziende agricole nella politica di sviluppo rurale.

Altro aspetto cruciale è la possibilità della riconoscibilità commerciale da parte dei consumatori delle aziende che aderiscono alla Rete. Da questo punto di vista, in un contesto in cui le certificazioni geografiche e gli standard di qualità inglobano sempre più elementi di sostenibilità sociale, immaginare l'iscrizione alla Rete come un "indicatore/requisito" per il soddisfacimento di questi aspetti potrebbe sicuramente diventare un ulteriore fattore di incentivo.

La prerogativa è, quindi, quella di comprendere come adattare strumenti oggi diversi per natura e funzione in componenti complementari di una strategia per il lavoro agricolo di qualità. Queste esperienze suggeriscono una maggiore integrazione tra i diversi strumenti in una logica fondata su tre livelli: standard minimo - riconoscimento della qualità - premialità.

In tale architettura, la condizionalità sociale presidia la soglia minima; la Rete identifica e rende riconoscibili le imprese che soddisfano determinati requisiti; la politica di sviluppo rurale premia, attraverso criteri di selezione appropriati, investimenti e comportamenti coerenti con una maggiore qualità sociale; la creazione di sistemi di certificazione volontari capace di riconoscere le imprese che vanno oltre gli obblighi minimi, portano un'ulteriore premialità alle aziende che adottano "pratiche virtuose".



La *vis* espansiva della L. 199/2016

Emilio Santoro e Elisa Gonnelli
L'Altro Diritto – Università di Firenze

L'impatto e l'importanza della Legge n. 199/2016 nell'ordinamento italiano

La legge del 29 ottobre 2016, n. 199 è stata la prima legge italiana ad aver affrontato in modo organico il problema dello sfruttamento lavorativo, predisponendo una disciplina normativa non solo sul versante repressivo, ma anche su quello preventivo e di protezione delle vittime.
Dal punto di vista penalistico, la L. 199 ha risposto a istanze che premevano da tempo per modificare il reato di «Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» di cui all'art. 603-bis c.p., introdotto qualche anno prima con una normativa emergenziale (tramite Decreto-legge n. 138 del 2011) che si dimostrò del tutto inutile nell'effettivo contrasto del fenomeno criminoso. La novella del 2016 è intervenuta riformando massivamente l'art. 603-bis c.p., anche attraverso l'introduzione del reato di sfruttamento lavorativo, che punisce direttamente i datori di lavoro che sfruttano la manodopera, approfittando del loro stato di bisogno, a prescindere dalla presenza di un caporale[1].
La nuova configurazione della norma ha fornito agli operatori del diritto, *in primis* alla magistratura, delle vere e proprie "lenti giudiziarie" tramite cui riconfigurare il concetto stesso di sfruttamento, che passa oggi al minimo dall'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore. In altri termini, l'art. 603-bis c.p., dopo l'intervento della L. 199, ha assunto come bene giuridico primario la dignità dei lavoratori, ponendosi a presidio penale della tutela dei diritti garantiti direttamente dall'art. 36 Cost. (salute, retribuzione capace di garantire una vita dignitosa, orario di lavoro sostenibile, diritto alle ferie e al riposo settimanale «non riununziabile», metodi di sorveglianza e condizioni alloggiative non degradanti).
In secondo luogo, la nuova "messa a fuoco" della Riforma del 2016 ha riguardato anche la protezione delle vittime. Partendo proprio dallo stato di bisogno dei lavoratori, il legislatore del 2016 ha preso atto dell'insufficienza del diritto penale a contrastare efficacemente il fenomeno: lo sfruttamento lavorativo va oltre dinamiche criminali interindividuali ed ha come "motore di alimentazione" lo stato di bisogno dei lavoratori, generato da disuguaglianze strutturali che pesano soprattutto sui gruppi sociali più vulnerabili. In tal senso, la L. 199 ha introdotto e potenziato strumenti di protezione sociale che guardano ai lavoratori e che tendono ad evitare la loro "rivittimizzazione", capaci cioè di offrire una valida e reale alternativa allo sfruttamento stesso. Da un lato, infatti, è stato introdotto dall'art. 3 della L. 199 il controllo giudiziario dell'azienda, una sorta di commissariamento dell'azienda sfruttatrice, finalizzato a ripristinare la legalità al suo interno e che consente, nelle more delle indagini, la regolarizzazione dell'occupazione dei lavoratori sfruttati, senza costringerli quindi a cercare un nuovo impiego. Dall'altro lato, è stata estesa la tutela ex art. 18 D. Lgs. n. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione, di seguito T.U.I.) alle vittime di sfruttamento lavorativo grave (ossia aggravato dall'uso di violenza o minaccia di cui al co. 2, art. 603-bis c.p.) – originariamente riservata alle sole vittime di sfruttamento sessuale nel contesto della tratta di persone – che consiste, in estrema sintesi, nel rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, oltre all'inserimento in un percorso sociale di protezione e di integrazione sociale. Infine, sul versante preventivo, con la L. 199 è stata potenziata la *Rete del lavoro agricolo di qualità* (già istituita nel 2014, dal D.L. n. 91) che individua e colloca imprese virtuose – *i.e.* che non impiegano manodopera in condizioni di sfruttamento – in una *white list* che vede sensibilmente ridotto il numero dei controlli in materia, liberando così risorse per concentrare l'attività ispettiva sulle situazioni giudicate più critiche.
Volendo citare il noto proverbio orientale «quando il saggio indica la luna, lo stolto guarda il dito», il legislatore del 2016 ha finalmente smesso di «guardare il dito» ed ha rivolto lo sguardo alla luna, affrontando lo sfruttamento lavorativo con un approccio olistico e lungimirante. Infatti, gli addetti ai lavori più acuti ebbero sin da subito chiara la *vis* espansiva della L. 199 oltre il settore primario, ambito d'intervento originario (di cui la rubrica mantiene traccia - «Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo»). In tal senso, agli strumenti reattivi di "prima generazione" della L. 199, ossia di risposta allo sfruttamento (*ex post*), hanno fatto seguito sia strumenti proattivi (di intervento *ex ante*), sia strumenti reattivi di "seconda generazione", che sono stati sviluppati dalle politiche pubbliche nel corso di questi 10 anni dall'entrata in vigore della normativa in esame. Tra i primi, di massima importanza è il «Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato» (approvato nel febbraio 2020 e la cui operatività interistituzionale è stata di recente resa permanente dal D.L. 146/2025), che tratteggia un programma strategico per combattere il fenomeno attraverso prevenzione, vigilanza, protezione e reintegrazione socio-lavorativa delle vittime. Tra i secondi, invece, si colloca l'introduzione nel Testo Unico Immigrazione del permesso di soggiorno per le vittime di sfruttamento lavorativo ex art. 18-ter ad opera del D. L. 145/2024 (c.d. Decreto Flussi).
Ambito di osservazione privilegiato che ci permette di svolgere tali riflessioni è il *Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e delle sue vittime*, un osservatorio giuridico che nasce proprio come strumento di monitoraggio delle applicazioni della L. 199 sui tre versanti preventivo, repressivo e protettivo delle vittime di sfruttamento lavorativo, avendo come interlocutori privilegiati le Procure della Repubblica dislocate su tutto il territorio nazionale. La scelta di studiare le attività delle Procure si basa sulla convinzione che sia il diritto vivente (*law in action*) a definire «che cos'è lo sfruttamento» molto prima della sentenza, perché sono gli inquirenti (con il *placet* dei giudici delle indagini preliminari) che hanno il potere di decidere cosa perseguire e cosa archiviare.

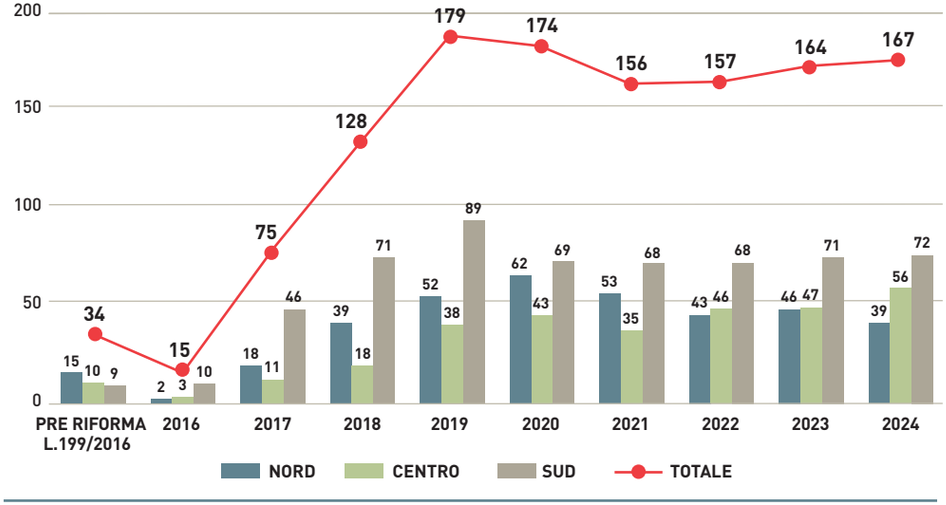
1 *L'art. 603-is c.p. è stato integralmente riformulato al comma 1, diventando una norma a più fattispecie: l'intermediazione illecita (n. 1), imputabile ai caporali che reclutano manodopera in stato di bisogno al fine di impiegarli presso terzi in condizioni di sfruttamento e lo sfruttamento del lavoro (n. 2), imputabile direttamente al datore di lavoro che utilizza manodopera (con o senza l'ausilio del caporale) in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori.*

Il presente contributo vuole essere una breve sintesi del *VI Rapporto* del *Laboratorio*, a cura di L'Altro Diritto e FLAI-CGIL, realizzato in collaborazione con l'Osservatorio Placido Rizzotto[2], i cui dati – raccolti dal 2017 al Dicembre 2024 – mostrano come la L. 199 ha avuto un impatto notevole e trasversale non solo sul mondo del lavoro e sulla tutela dei diritti dei lavoratori, ma anche sulla *governance* dei flussi migratori.

Uno sguardo generale sullo sfruttamento lavorativo in Italia

In base a quanto emerge dal *VI Rapporto del Laboratorio*, in Italia lo sfruttamento lavorativo ha interessato ben 1249 notizie di reato. La Fig. 1) mette bene in evidenza come la Riforma del 2016 abbia mutato lo scenario nazionale sul tema: seguendo la linea rossa, che indica l'andamento delle notizie nel tempo, è possibile notare un *trend* decisamente in crescita dal 2017 in poi, vero primo anno di applicazione della L. 199, considerando che è entrata in vigore gli ultimi due mesi del 2016.
Guardando alla distribuzione geografica (colonne colorate), il dato preminente è la diffusione su tutto il territorio nazionale, con un totale di 369 casi al Nord (30%), 307 al Centro (25%) e 573 al Sud (46%). Il Mezzogiorno registra, pertanto, il maggior numero di episodi di sfruttamento lavorativo rilevati a livello nazionale. In tal senso vanno anche i dati relativi alla distribuzione dei casi nei tre settori macroeconomici

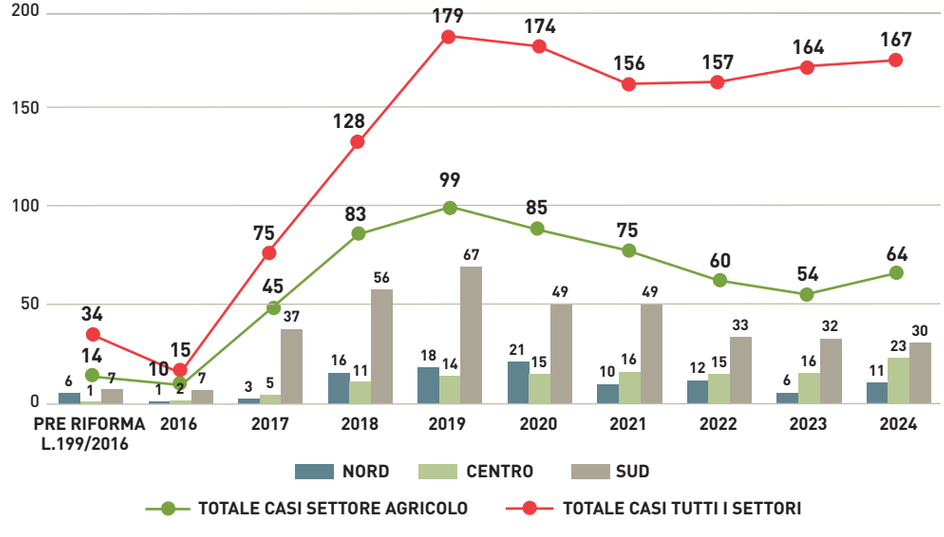
FIG 1 La distribuzione geografica dello sfruttamento lavorativo nel tempo



2 *La versione integrale e approfondita è reperibile al seguente link: https://www.adir.unifi.it/laboratorio/sesto-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf.*

(primario, secondario e terziario), dai quali emerge sì una presenza endemica dello sfruttamento nell'economia nazionale, ma con una netta concentrazione nel settore primario: su 983 casi in cui è stato possibile risalire al settore economico, il settore primario si conferma l'ambito con il maggior numero di casi di sfruttamento, con 589 indagini (oltre il 50%), seguito dal settore terziario (con 224 casi) e dal settore secondario (con 170 casi). L'elevata incidenza dello sfruttamento agricolo al Sud risente in parte dell'importanza che il settore ricopre nell'economia generale, considerando che contribuisce al 30% della produzione agricola nazionale, con la massima concentrazione del numero di aziende agricole del Paese per superficie agricola, secondo quanto rilevato nel *7° Censimento Generale dell'Agricoltura* dell'ISTAT.
Occorre precisare, tuttavia, che la variazione dei dati, sia rispetto alle aree geografiche, sia rispetto ai settori economici, rappresenta anche (e soprattutto) un indice dell'attenzione degli organi inquirenti al fenomeno, sicuramente influenzata dal fatto che storicamente è il Sud Italia ad aver attirato maggiormente l'attenzione della pubblica opinione per le vicende di caporalato nel settore agricolo. A supporto di quanto appena detto, appare significativa l'analisi dell'andamento cronologico, anno per anno, dell'incidenza dello sfruttamento nel settore agricolo rispetto agli altri settori economici (Fig. 2).
Nel grafico è visibile come il *trend* della c.d. "forbice settoriale", ovvero il rapporto tra la linea rossa (totale dei casi di sfruttamento in tutti i settori economici) e la linea verde (totale dei casi in agricoltura), si sia progressivamente divaricato nel tempo:

FIG 2 La distribuzione dei casi di sfruttamento lavorativo nel settore agricolo per anno in Italia, a confronto con gli altri settori economici



nei primi anni successivi all'entrata in vigore della L. 199, la maggior parte delle indagini individuate sullo sfruttamento riguardava l'agricoltura; successivamente si assiste a una progressiva diminuzione dell'incidenza dello sfruttamento in agricoltura rispetto agli altri settori economici. A nostro avviso, tali dati indicano non tanto una diminuzione delle indagini sullo sfruttamento in agricoltura – che ancora oggi resta uno dei settori più colpito dalla piaga dello sfruttamento (a causa della stagionalità, della scarsa specializzazione della manodopera, ecc., per la cui analisi, anche casistica, si rinvia al §5 del *VI Rapporto*) – quanto piuttosto un "cambio di passo" degli inquirenti e degli organi ispettivi nel "cercare" lo sfruttamento anche al di fuori del contesto agricolo, in altri settori economici, dove *mutatis mutandis* si riproducono analoghe dinamiche di sfruttamento lavorativo e intermediazione illecita.
A riguardo, emerge che, nel settore secondario, il manifatturiero occupa il secondo posto per casi di sfruttamento intercettati (116), cui seguono, nel terziario, i comparti delle attività commerciali (vendita all'ingrosso o al dettaglio, con 66 casi) e dei servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio (52 casi). Di difficile rilevazione resta lo sfruttamento nell'edilizia (54 casi), nella ristorazione (34 casi) e nei servizi di cura (17 casi), dove lo sfruttamento della manodopera si stima essere molto più elevato per una diffusa "cultura" dello sfruttamento della manodopera, come denunciano da tempo i sindacati di settore, ma che non trova ancora riscontro nei dati giudiziari. In questi settori, infatti, spesso lo sfruttamento resta celato dal lavoro irregolare nelle catene di subappalto (nell'edilizia), dallo schermo dello "sfruttamento grigio" (per la ristorazione) e dalle mura domestiche (per la cura) (si rinvia per maggiori dettagli al §4.2.4 del *VI Rapporto*).
Se nel comparto manifatturiero l'area più colpita è quella centrale, con 53 inchieste su 117, con la Toscana in testa, nel comparto della logistica il primato è detenuto dal Nord, con 37 inchieste, anche grazie ad un particolare attivismo della Procura di Milano nella lotta allo sfruttamento, che ha rotto gli schemi tradizionali di applicazione del 603-bis c.p., rivolgendo l'attenzione in particolare alle catene di (sub)appalto e all'omessa vigilanza delle grandi case-madri nella filiera della manodopera.

Cenni all'evoluzione delle strategie repressive, preventive e di protezione delle vittime

Le strategie repressive

Secondo quanto rilevato dal *VI Rapporto* del Laboratorio, sono 1.068 i casi in cui l'Autorità Giudiziaria ha ritenuto il fatto penalmente rilevante, dando origine ad un procedimento penale (pari all'85,5% delle notizie complessive), di cui 1.031 con capo di accusa noto.
A 10 anni dall'approvazione della legge 199, la prassi giudiziaria mostra come l'art. 603-bis c.p. risulta essere la fattispecie incriminatrice più utilizzata contro gli episodi di sfruttamento, venendo contestato nell'85,6% dei casi con imputazione nota. Dagli atti processuali emerge che lo sfruttamento è considerato penalmente rilevante dagli inquirenti quando costituisce la modalità ordinaria di produzione dell'azienda, rispetto a cui gli indici di sfruttamento (co. 3, art. 603-bis c.p.) vengono applicati attraverso una valutazione globale e sintomatica del contesto lavorativo che guarda principalmente alla retribuzione sproporzionata (indice n. 1), agli orari di lavoro e ai periodi di riposo sistematicamente violati (indice n. 2), oltre alle condizioni alloggiative o alle modalità di sorveglianza degradanti (indice n. 4). In questa prospettiva, spicca l'innovativa interpretazione dell'indice n. 1 sulla retribuzione, inaugurata dalla Procura e dal Tribunale di Milano – e confermata poi della giurisprudenza di legittimità (*ex multis*, Cass., Sez. IV, sent. n. 2573/2024) – che lo declina non solo in termini di mera difformità rispetto ai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL), ma in chiave direttamente costituzionale: una retribuzione che si colloca al di sotto della soglia di povertà assoluta, per come calcolata dagli indici ISTAT, a prescindere dalla conformità al CCNL di riferimento, integra il reato di sfruttamento poiché non garantisce un'esistenza libera e dignitosa della persona ex art. 36 della Costituzione.
Nonostante tali importanti progressi della magistratura nell'applicazione dell'art. 603-bis c.p., persistenti orientamenti giurisprudenziali e ispettivi suscitano ancora forti perplessità. Dagli atti processuali acquisiti dal *Laboratorio*, si nota come sia stato notevolmente eroso l'ambito di applicazione di reati come la riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.) e la tratta di persone (art. 601 c.p.), che prima della Riforma del 2016 venivano spesso utilizzati per reprimere gli episodi più gravi di sfruttamento lavorativo. In sostanza, si assiste a un vero e proprio "monopolio" dell'art. 603-bis c.p. nella repressione dello sfruttamento lavorativo, che svolge una sorta di "funzione protettiva" rispetto a imputazioni più gravi anche a fronte di fatti che potrebbero essere qualificabili come tratta di persone e/o riduzione in schiavitù/servitù (per il cui approfondimento si rinvia all'analisi del §8.1.2 del *VI Rapporto*). Basti pensare che dal 2016 ad oggi, sul totale dei procedimenti penali intercettati dal *Laboratorio* sono solo 5 i procedimenti in cui è stato contestato (anche o unicamente) l'art. 601 c.p., di cui 4 nel settore agricolo per le condizioni lavorative (e abitative) particolarmente severe[3]. Una tale prassi pretoria, da un lato, sembra rimanere ancorata a un'obsoleta concezione della tratta come fenomeno circoscritto quasi esclusivamente allo sfruttamento sessuale transnazionale, dall'altro lato, ignora le evoluzioni della Corte EDU in materia di sfruttamento lavorativo e tratta di esseri umani, a partire dalle storiche sentenze *Chowdury e altri c. Grecia* e *S.M. contro Croazia*, che hanno rispettivamente configurato la violazione dell'art. 4 CEDU (divieto di schiavitù e del lavoro forzato) anche a fronte di tratta di persone ai fini di sfruttamento lavorativo e di tratta interna (o *domestic trafficking*).

3 *Uno dei procedimenti più rilevanti in materia è stato incardinato presso la DDA di Catania, noto come* Operazione Boschetari, *per il cui commento, anche della vicenda giudiziaria, si rinvia al* V Rapporto del Laboratorio "Altro diritto"/FLAI-CGIL sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime, *pp. 33-34, consultabile al sito: https://www.fondazionerizzotto.it/wp-content/uploads/2024/06/V-Rapporto-Adir-ok.pdf.*

Vittime e strumenti di protezione

Per capire come attuare strategie vincenti contro lo sfruttamento va compreso innanzitutto quali sono i soggetti che ne restano vittime e i meccanismi che alimentano la catena dello sfruttamento. Per questo motivo i dati del *Laboratorio* hanno preso in considerazione la nazionalità e la condizione giuridica delle vittime: il gruppo di lavoratori più esposti al ricatto datoriale sono i cittadini extra-Ue, coinvolti in 728 casi. Tuttavia, non è trascurabile il dato relativo ai cittadini europei – dato, peraltro, sempre più in crescita nel corso degli anni di monitoraggio – che rappresentano il 25% del totale (207 indagini), ovvero sui 840 casi in cui è stato possibile risalire con certezza alla nazionalità delle vittime. Inoltre, nella metà di questi casi (105 procedimenti, pari al 12,5% del dato complessivo), lo sfruttamento ha colpito lavoratori di nazionalità italiana, smentendo il *cliché* fortemente radicato secondo cui il fenomeno riguarderebbe esclusivamente la manodopera straniera.
Dal punto di vista dello *status* giuridico, su 500 casi dettagliati, in 198 procedimenti convivono lavoratori regolari e irregolari, in 171 casi vi sono esclusivamente stranieri privi di permesso di soggiorno, mentre in 131 casi unicamente stranieri regolarmente residenti sul territorio nazionale. Scomponendo e ricomponendo i dati appena esposti, risulta che nella maggior parte delle indagini i lavoratori sfruttati sono persone il cui stato di bisogno è costituito dalla condizione di irregolarità giuridica sul territorio, complessivamente coinvolti in 366 indagini per sfruttamento (74%). Tuttavia, i dati testimoniano che anche il possesso del permesso di soggiorno non mette a riparo dallo sfruttamento: sono 327 i casi in cui sono coinvolte vittime straniere regolari sul territorio (il 66%), percentuale che ogni anno si avvicina sempre più a quella relativa alle vittime irregolari. Ciò significa che la condizione amministrativa regolare, disgiunta da altri programmi di protezione sociale, non è in grado di per sé scongiurare lo sfruttamento. Anzi, talvolta è proprio la necessità di mantenere un posto di lavoro per il rinnovo del permesso che spinge la manodopera straniera a prestare il proprio lavoro ad ogni costo e condizione.
Il dato trova conferma ed è ancora più evidente nel settore agricolo, dove l'elevato numero di indagini in cui vengono sfruttati cittadini extra-Ue regolarmente residenti (in totale 127 indagini) supera quello relativo agli stranieri irregolari (124), testimoniando come lo stato di bisogno non s'identifica solo con l'assenza del permesso di soggiorno. Emblematico in tal senso è il dato relativo alla c.d. profughizzazione dello sfruttamento, ossia al numero di indagini che coinvolgono richiedenti asilo, che ammontano a 125 procedimenti (il 38%) in tutti i settori, e a 75 procedimenti in agricoltura, ben il 56% dei casi in cui i lavoratori sono stranieri regolarmente soggiornanti.
Un altro ambito di analisi del *Laboratorio* è la propensione dei lavoratori sfruttati a denunciare lo sfruttamento subito, che rappresenta il principale indicatore dell'efficacia dei sistemi di protezione sociale e del livello di fiducia riposto dalle vittime nelle Istituzioni. Dal *Laboratorio* emerge che i procedimenti penali avviati a seguito di una formale denuncia da parte delle persone offese ammontano a un totale di 109 casi complessivi (Tab.1).

TAB 1 Procedimenti penali per sfruttamento lavorativo in agricoltura e in settori diversi dal primario, con incidenza delle denunce sui procedimenti penali

	TUTTI I SETTORI			AGRICOLTURA		
Periodo	Casi sfruttamento	di cui procedimenti penali avviati	di cui su denuncia dei lavoratori	Casi sfruttamento	di cui procedimenti penali avviati	di cui su denuncia dei lavoratori
Pre Riforma L. 199/2016	34	31	4 (12,9%)	14	13	1 (7,7%)
2016	15	14	3 (21,4%)	10	10	1 (10%)
2017	75	71	3 (4,2%)	45	43	2 (4,6%)
2018	128	119	6 (5%)	83	70	2 (2,7%)
2019	179	171	19 (11%)	99	91	19 (11%)
2020	174	150	13 (8,6%)	85	73	9 (12,3%)
2021	156	131	16 (12,2%)	75	65	7 (10,8%)
2022	157	129	20 (15,5%)	60	43	9 (21%)
2023	164	127	12 (9,4%)	54	44	11 (25%)
2024	167	125	13 (10,4%)	64	42	9 (21,4%)
Totale	1.249	1.068	109 (10,2%)	589	494	61 (12,3%)

La crescita in termini assoluti delle denunce delle vittime va accostata all'evoluzione degli strumenti di protezione sociale delle vittime straniere. Il culmine del processo di progressiva caratterizzazione sociale della tutela è rappresentato, come già accennato nel §1, dall'introduzione nel 2024 del nuovo articolo 18-ter nel Testo Unico Immigrazione, strumento reattivo di "seconda generazione" dal valore prevalentemente sociale, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per le vittime di sfruttamento, a prescindere dalle modalità violente subite dai lavoratori (a differenza dell'art. 18 T.U.I. che richiede il grave sfruttamento) e dallo *status* giuridico della vittima. Infatti, l'art. 18-ter T.U.I. – a differenza del precedente art. 22, co. 12-quater T.U.I. che sostituisce integralmente – consente, in primo luogo, l'immediato svolgimento di attività lavorative subordinate o autonome fin dal momento della presentazione della domanda; in secondo luogo, è sempre e pienamente convertibile in un ordinario permesso di soggiorno per motivi di lavoro alla sua scadenza; in terzo luogo, la tutela è espressamente estesa anche ai familiari del lavoratore sfruttato, riconoscendo la dimensione familiare del diritto a un'esistenza libera e dignitosa sancito dall'art. 36 Cost.. Inoltre, il Decreto Flussi stabilisce che i titolari possono beneficiare, in deroga ai requisiti ordinari di residenza e soggiorno, delle prestazioni dell'Assegno di Inclusione (ADI) (art. 6), integrando la tutela giuridica con un programma individualizzato di formazione e inserimento lavorativo gestito dai Centri per l'Impiego. Questa misura di tutela, sul piano simbolico-cognitivo prima ancora che pratico, riveste un'importanza fondamentale, in quanto agisce sulle condizioni materiali e sociali delle vittime, nella (raggiunta) consapevolezza del legislatore che per sottrarre i lavoratori dalle sacche dello sfruttamento è essenziale disinnescarne lo stato di bisogno.

Strumenti di prevenzione

Accanto ai permessi di soggiorno e ai programmi di protezione personale, assumono importanza anche gli strumenti (cautelari e di prevenzione) patrimoniali che, come anticipato in apertura, la L. 199 ha introdotto e/o di cui ne ha potenziato la portata. Da un lato, l'introduzione del controllo giudiziario dell'azienda ex art. 3 L. 199 ha consentito di non paralizzare l'impresa al centro di un'indagine per sfruttamento lavorativo, tutelando i livelli occupazionali. Dall'altro lato, l'art. 603-bis c.p. è stato inserito tra i reati presupposto per l'applicazione sia delle misure di prevenzione ex art. 34 e 34-*bis* del D. Lgs. 151/2011 (c.d. Codice Antimafia) sia della normativa del D. Lgs. 231/2001 sulla responsabilità degli enti. Attraverso quest'ultimi strumenti è possibile per gli inquirenti risalire la fitta rete di appalti e sub-appalti di manodopera, per colpire le imprese committenti che si avvantaggiano dall'impiego di manodopera sfruttata, seppur non direttamente "autrici" dello sfruttamento (praticato a valle), per omessa vigilanza all'interno della filiera della manodopera.
Dallo studio degli atti processuali reperiti dal *Laboratorio*, le strategie investigative più avanzate, tra cui rientra quella della Procura di Milano, mirano a utilizzare l'apparato dei sequestri e delle misure patrimoniali non in chiave puramente repressiva, bensì nell'ottica innovativa di "ortopedia imprenditoriale", cioè di ripristino della legalità finalizzata anche alla conservazione dei livelli occupazionali al suo interno. Un tale approccio consente di disinnescare quello che abbiamo definito "effetto Idra", ossia di esercitare l'azione penale a mo' di scure, senza curarsi delle conseguenze: il sequestro dell'azienda, dal lato delle vittime, alimenta il circolo vizioso dello sfruttamento, poiché i lavoratori, spinti da un immutato stato di bisogno che li aveva indotti ad accettare il precedente impiego sfruttato, sono costretti a cercare immediatamente una nuova occupazione, che (spesso) si svolge nelle stesse condizioni di sfruttamento.
Nonostante l'importanza degli strumenti citati, i dati del *Laboratorio* ne rivelano un utilizzo ancora estremamente timido: il controllo giudiziario è applicato in appena il 6% dei procedimenti ex art. 603-bis c.p. (54 casi), mentre l'applicazione dell'art. 34 Cod. Antimafia è una prassi, ad oggi, affermatasi solo nella Procura di Milano (in 13 procedimenti)[4]. Da qui l'importanza non solo di coadiuvare lo strumento penale con strumenti di protezione sociale, ma altresì di utilizzare lo stesso strumento penale *anche* in chiave sociale.

4 *In numerosi procedimenti la Procura di Milano ha applicato l'amministrazione giudiziaria a importanti aziende nel settore della moda e della logistica: si fa riferimento alle inchieste per sfruttamento che hanno coinvolto società del calibro di Uber Eats Italy, Bartolini, Ceva Logistic, Esselunga, Spreafico, Alviero Martini, Tod's, Valentino, Loro Piana, Armani, e Dior. Per approfondimenti su ciascuna inchiesta si rinvia all'approfondimento di M. Lavacchini, Le strategie di contrasto allo sfruttamento lavorativo adottate dalla Procura di Milano: l'utilizzo dell'art. 34 del Codice Antimafia, Appendice n. 3 del VI Rapporto.*

Lungo il percorso verso l'eliminazione del lavoro minorile sfruttato

David Mancini
Procuratore della Repubblica presso Tribunale per Minorenni de L'Aquila
Rappresentante dell'Italia presso GRETA – Consiglio d'Europa

La legge 199/2016: una svolta nel contrasto allo sfruttamento lavorativo

La legge 29 ottobre 2016, n. 199 rappresenta senza dubbio uno dei più lungimiranti e attesi traguardi raggiunti da un legislatore accorto, in questo caso, consapevole delle dinamiche socioeconomiche, promotore di legalità e di misure attuative dell'enunciato costituzionale secondo cui la Repubblica è fondata sul lavoro dignitoso. Purtroppo, nei decenni il medesimo legislatore non sempre ha dato prova di sensibilità e avanguardia, ma nel 2016, in un moto di orgoglio e consapevolezza, stimolato anche da tragiche vicende come, ad esempio, la triste scomparsa di Paola Clemente, si è destato ed ha affermato con decisione che il lavoro deve essere tutelato non soltanto dallo sfruttamento bieco posto in essere dalle figure tradizionali dei caporali, italiani o stranieri, ma anche da coloro che fino ad allora erano di fatto "intoccabili": i datori di lavoro. La formulazione normativa precedente era di difficile applicazione nei confronti dei caporali, ma del tutto inapplicabile, salvo casi sporadici e marginali, verso la parte datoriale. La legge 199/2016 sgombera il campo da questa asimmetrica interpretazione del concetto di sfruttamento sin dal suo titolo, «intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro» che penalizza tanto le condotte di reclutamento finalizzate allo sfruttamento, quanto lo sfruttamento stesso da parte del datore di lavoro. La ricorrente definizione giornalistica di caporalato, che mistifica la realtà e spesso nasconde le responsabilità datoriali, con gli anni cede il passo al più completo quadro definitorio della rubrica del nuovo art. 603bis del codice penale.
Gli indici di tipicità descritti nel nuovo art. 603bis del codice penale agevolano l'applicazione della fattispecie e chiariscono al giudice quali siano le condizioni la cui esistenza determina lo sfruttamento. Inoltre, l'introduzione di specifiche circostanze aggravanti contribuisce ad elevare il trattamento sanzionatorio in presenza di alcune condizioni. Una di esse è «il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa». Si tratta del riconoscimento che lo sfruttamento del lavoro minorile non è più un fenomeno relegato all'interno della forbice oscillante tra la tradizionale normativa di cui alla legge 17 ottobre 1967, n. 977 (Tutela del lavoro dei bambini e degli adolescenti) e il più grave standard probatorio richiesto dai reati di tratta o riduzione in schiavitù.
La legge 199 inquadra lo sfruttamento lavorativo di minori nel moderno contesto dello

sfruttamento di lavoratori vulnerabili e bisognosi, caratterizzato da insistenti dinamiche locali, connesse alla criminalità organizzata, oppure, inquadrato nei meccanismi produttivi di aziende di medie e grandi dimensioni, in cui la massimizzazione del profitto viene perseguita a discapito della dignità dei lavoratori e della tutela dei diritti fondamentali. Non si tratta più dunque di una tutela riservata a una nicchia di soggetti deboli (in termini obsoleti indicati come "fanciulli") per reati puniti con pene modeste per violazioni bagatellari, ma di una presa di coscienza collettiva della necessità per una società civile di contrastare le violazioni della dignità umana nelle relazioni di lavoro, vieppiù quando i portatori di diritti sono minorenni.
Dieci anni dall'approvazione della legge sono stati un percorso durante il quale è stato permesso di disvelare, almeno in parte, un mondo sommerso fatto di soprusi e speculazioni, rimuovendo alcuni stereotipi e pregiudizi. Si è dimostrato che l'intermediazione illegale e lo sfruttamento non dipendono dalla collocazione geografica, dalla tipologia di settore produttivo, dalle dimensioni dell'azienda, dal numero dei lavoratori impiegati, dalla loro nazionalità, dall'età e dal genere, dal fatto che trattasi di aziende di fama nazionale o internazionale.
Durante questo "viaggio" decennale di esperienze si è appreso, altresì, che importanti risultati investigativi, giudiziari e di ripristino della legalità sono stati ottenuti ma accanto alle luci alcune ombre sono persistenti. Ne segnalo due: da un lato l'incremento di indagini e processi per art. 603bis c.p. ha indebolito l'impegno nei casi di tratta a scopo di sfruttamento lavorativo; minore standard probatorio e la possibilità di un risultato più celere induce ad accontentarsi di un traguardo inferiore, ma fa trascurare la repressione nei confronti di fenomeni di criminalità organizzata, anche transnazionale. Dall'altro, appare chiaro che il contrasto allo sfruttamento non può essere soddisfacente senza un'azione sinergica, della quale l'aspetto repressivo è solo una delle componenti.

Il lavoro minorile: un fenomeno strutturale, tra povertà ed esclusione sociale

Con riferimento al lavoro minorile, talvolta si ha la percezione che il legislatore nazionale sia più avanti rispetto alla consapevolezza del tema che hanno la società civile e le istituzioni. Ancora persiste un vecchio atteggiamento paternalistico, accondiscendente verso forme di sfruttamento dei minori che – secondo una logica retriva - devono fortificarsi senza troppi reclami.
Il lavoro minorile priva bambini e adolescenti della loro infanzia e della loro dignità e influisce negativamente sul loro sviluppo psico-fisico e morale. Occorre allargare lo sguardo; esso comprende varie forme di sfruttamento e abuso in cui i diritti dei bambini e delle bambine vengono calpestati per favorire i profitti e i guadagni degli adulti. Molti di loro sono coinvolti nei processi produttivi dell'economia globalizzata: in agricoltura, nelle miniere, nei servizi e nelle industrie per la produzione di beni destinati all'esportazione. Essi sono spesso reclusi, emarginati, esposti a sofferenze fisiche e psicologiche. Il lavoro minorile è il risultato di fattori strutturali quali povertà, esclusione sociale, mancanza di istruzione, lavoro precario degli adulti, conflitti armati, crisi climatiche, migrazioni forzate e fragilità istituzionali. Secondo le stime OIL (2026) 138 milioni di bambini e adolescenti sono ancora coinvolti nel lavoro minorile e quasi 54 milioni svolgono lavori pericolosi che compromettono la loro salute, sicurezza e sviluppo fisico, psichico e morale.
La mancanza di opportunità lavorative e il lavoro povero di molti giovani e adulti é una delle maggiori cause che costringono le famiglie in Italia e nel mondo a far lavorare i loro bambini piuttosto che mandarli a scuola. La relazione tra povertà, esclusione educativa e lavoro minorile è sistemica. Essa genera un circolo vizioso che si tramanda da una generazione all'altra. La dispersione scolastica è un viatico per divenire lavoratori poveri da adulti, con redditi bassi, occupazioni precarie e limitate opportunità di mobilità sociale. Pertanto, lo sfruttamento del lavoro minorile non è soltanto una violazione dei diritti dell'infanzia, ma anche un ostacolo allo sviluppo economico sostenibile e alla realizzazione della giustizia sociale.
Qualora qualcuno ancora ritenesse che quando si parla di lavoro minorile ci si riferisca solo a bambini sfruttati nelle miniere dell'Africa centrale o nelle fabbriche di mattoni in Asia (e in molti ancora lo pensano) è opportuno valutare i recenti rapporti, ad esempio dell'Unicef nel suo quarto rapporto sul lavoro minorile in Italia (2026) in cui si dà conto dell'aumento esponenziale di adolescenti che lavorano e del progressivo aumento delle denunce di infortuni sul lavoro che li riguardano. Tutto ciò va considerato anche se in Italia il lavoro minorile continua a essere un fenomeno in larga misura sommerso, a causa della mancanza di rilevazioni statistiche periodiche e di dati amministrativi sufficientemente completi e comparabili che ne consentano una misurazione accurata e un monitoraggio sistematico nel tempo.
Il lavoro minorile va osservato nel contesto moderno, nelle filiere globali di fornitura. Le imprese hanno una responsabilità crescente. I principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (1985) le Convenzioni fondamentali dell'OIL (in particolare la 138 del 1973 e la 182 del 1999) e le più recenti normative sulla due diligence in materia di sostenibilità e sul lavoro nelle piattaforme digitali riconoscono che il rispetto dei diritti umani non si esaurisce all'interno dei confini aziendali, ma si estende all'intera filiera. Il lavoro minorile è spesso nascosto nei livelli più bassi delle filiere globali, in particolare nell'agricoltura, nell'industria estrattiva, nel tessile e nelle attività svolte nell'economia informale, dove la frammentazione produttiva e la limitata capacità di controllo aumentano i rischi di sfruttamento. Per minimizzare i rischi, le imprese devono adottare processi di *due diligence* fondati sui diritti umani che consentano di identificare, prevenire, mitigare e rendere conto degli impatti negativi delle proprie attività. Ciò richiede, in primo luogo, una chiara politica aziendale contro il lavoro minorile e il suo inserimento nei contratti con fornitori e subfornitori.

Sfruttamento minorile e reclutamento criminale: prevenzione e tutela

Inoltre, occorre anche chiarire che quando si parla di sfruttamento del lavoro minorile ci si riferisce anche al lavoro illegale ovvero allo sfruttamento in attività criminali, oggi allarmante fenomeno in crescita. In alcuni territori del nostro Paese è frequente

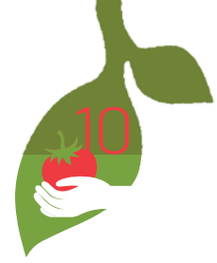
che minorenni sfruttati nel lavoro vengano poi reclutati dalla criminalità organizzata con l'illusione di facili guadagni, convinti ad entrare nel serbatoio di manovalanza che conduce al carcere e nei casi peggiori ad esiti più tragici. Infatti, vulnerabilità e stato di bisogno amplificano la possibilità di reclutamento in reti criminali dove i minori vengono impiegati in reati quali traffico di stupefacenti, reati informatici e truffe online, reati contro il patrimonio. Lo sfruttamento nelle reti criminali non è solo questione di alcune aree d'Italia; è un'emergenza sottolineata a livello internazionale (Osce, Unodc, Consiglio d'Europa) che affligge proprio i Paesi occidentali, ritenuti economicamente più avanzati, come la recente cronaca testimonia riportando plurimi casi in cui giovanissimi sono agenti di reati violenti su induzione o commissione anche attraverso la rete internet.
Un'altra evidenza (spesso strumentalizzata per scopi vari) la troviamo nei minori stranieri non accompagnati che lo Stato non riesce ad integrare e che spesso vengono reclutati nel settore degli stupefacenti come *pusher*, vedette, controllori oppure che troviamo sui mezzi di trasporto, indotti a commettere furti. Anche questi sono "lavori", seppur illegali. Peraltro, i ragazzi e le ragazze in questi casi sono autori/vittime di reato, dunque l'intervento sanzionatorio, se ineludibile, deve essere contemperato con strumenti di supporto e reintegrazione. Quando un minore in condizioni disagiate viene sfruttato, lo stato di bisogno è implicito ed il suo eventuale "consenso" è del tutto irrilevante. Lo Stato intende limitarsi a punire questi minori (ritenendo di aver esaurito il suo compito) oppure si propone di combattere le cause? La seconda soluzione è la più impegnativa ma è l'unica che ha una visione di futuro; inoltre, è quella doverosa poiché in linea con le norme sovranazionali, oltre che con la nostra Costituzione.
Tutti dobbiamo essere più preparati sul tema e allargare gli orizzonti. Il GRETA (Gruppo di esperti contro la tratta di esseri umani, che molto si è speso negli atti sul fenomeno del lavoro forzato e della tratta a scopo di sfruttamento del lavoro) è un autorevole organismo di monitoraggio del Consiglio d'Europa. Da anni vigila sugli Stati affinché vengano rispettate le Convenzioni internazionali, ma anche perché formino l'opinione pubblica sui rischi e sulle diverse manifestazioni della tratta di minori (anche a fini di lavoro forzato, sfruttamento nell'accattonaggio o coinvolgimento in attività criminali) e assicurino priorità alla sensibilizzazione e alla formazione dei professionisti interessati (insegnanti, personale scolastico, professionisti della tutela dell'infanzia, assistenti sociali, tutori). La promozione dell'istruzione e integrazione sociale costituisce un ulteriore strumento di prevenzione di tratta e sfruttamento. Gli Stati hanno la responsabilità di garantire che l'istruzione di base gratuita sia accessibile a tutti i bambini, indipendentemente dal loro status di immigrazione, e che comprenda nei programmi scolastici attività di sensibilizzazione sul fenomeno della tratta. Inoltre, poiché i minori sfruttati quasi sempre hanno perso periodi di scolarizzazione oppure si trovano in un'età in cui devono iniziare ad acquisire competenze che consentano loro di trovare un lavoro dignitoso, gli Stati dovrebbero valutare le loro esigenze scolastiche e formative nel momento in cui vengono predisposti i percorsi per il loro ingresso o reinserimento nel sistema educativo. Ciò può comprendere classi di transizione per il reinserimento scolastico, modalità speciali alternative alla scolarizzazione formale e/o formazione professionale.

Sono richieste specifiche misure di accoglienza, identificazione e integrazione (in caso di minori stranieri) forme di accelerazione di percorsi specifici nella formazione e nella collocazione lavorativa, esattamente quel che la legge 199 implicitamente sottintende con le misure di rimozione delle condizioni di sfruttamento, anche se alcune innovazioni positive più coraggiose potrebbero essere introdotte, come alcuni commentatori segnalarono già in fase di approvazione della legge.

Oltre la repressione: cooperazione istituzionale e diritto al lavoro dignitoso

A conferma del fatto che prevenzione e contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile non trovano soddisfazione nel solo aspetto repressivo, le esperienze della giurisdizione minorile mostrano il valore preminente della cooperazione interistituzionale e del lavoro in rete con il terzo settore, mondo delle imprese e sindacato. Un esempio su tutti lo fornisce il meccanismo dell'articolo 28 del d.p.r. 448/1988 che disciplina la sospensione del processo e la messa alla prova del minorenne nel processo penale, prevedendo un periodo di osservazione e attività riparatorie affidate ai servizi minorili. L'istituto è finalizzato al pieno recupero del minore che ha commesso reati ed alla sua reintegrazione sociale attraverso una serie di «restituzioni sociali e istituzionali», ma soprattutto attraverso il volano costituito dalle attività primarie che il minore deve seguire con cura durante il periodo di messa alla prova. Queste attività primarie sono la scuola o il lavoro. Paradossalmente si è assistito, soprattutto in passato, prima dell'entrata in vigore della legge 199 e della maggiore consapevolezza che essa ha diffuso, a messe alla prova (c.d. MAP) la cui attività primaria poteva anche essere un lavoro, ma irregolare, "in nero". Non ci può essere recupero nello sfruttamento, non ci può essere reinserimento sociale del minore se ciò avviene attraverso il lavoro irregolare, né restituzione alla comunità se qualcun altro (un datore di lavoro) beneficia illegalmente delle prestazioni lavorative di un minorenne. L'ipocrisia di uno Stato che pretende il rispetto delle regole da parte del soggetto debole, ma chiude gli occhi se un soggetto più forte indebitamente lucra sfruttandone le vulnerabilità, deve appartenere al passato. E tuttavia, soprattutto in alcune aree del Paese, è ancora complicato riuscire a trovare collaborazioni con il mondo del lavoro al fine di offrire possibilità lavorative regolari che favoriscano la fuoriuscita dal circuito penale, soprattutto in periodi di grave crisi economica come quello in corso.
Malgrado le difficoltà, la coscienza è mutata. Si moltiplicano esperienze di cooperazione istituzionali tra enti locali, servizi sociali, imprese virtuose, sotto la supervisione della giurisdizione minorile, volte a strutturare percorsi lavorativi o di avviamento al lavoro in cui la dignità è uno strumento non solo di affermazione del minore come lavoratore, ma costituisce il motore per una sua presenza responsabile nella comunità. Il concetto condiviso è che il lavoro sfruttato è una scorciatoia inaccettabile. In questo senso la legge 199/2016 può vantare uno dei meriti più nobili: quello di aver contribuito ad un processo di trasformazione culturale volto ad abbattere vecchie asserzioni fondate sul compromesso.
Non è meglio un lavoro sfruttato e lesivo della dignità umana rispetto a nessun lavoro.

Non è consolatorio ed è falso pensare che un bambino costretto a lavorare possa divenire un adulto responsabile. Un migrante forzato al lavoro (adulto o minorenne che sia) non deve ringraziare, al pensiero che magari in patria avrebbe ricevuto un trattamento deteriore.
Dopo dieci anni dalla legge 199 non sono in molti ad avere il coraggio di proclamare pubblicamente tali aberrazioni, anche se la strada per l'affermazione del diritto ad un lavoro libero e dignitoso è ancora lunga e frastagliata. Dall'eradicazione dello sfruttamento del lavoro minorile muove la parte più delicata della sfida e tutti sono chiamati a concorrere, per la costruzione di una nuova etica delle relazioni di lavoro, in grado di apportare crescita reale e rispetto dei diritti di tutti.



Cortocircuito normativo: caporalato e immigrazione

Mara Biancamano
Avvocata, Foro di Napoli

L'analisi delle dinamiche operative del caporalato nel nostro Paese impone una riflessione primaria: l'inefficacia del contrasto allo sfruttamento lavorativo non è soltanto il frutto di lacune ispettive o di sacche di illegalità sommersa, ma rappresenta l'esito quasi inevitabile di una grave contraddizione, e quindi stallo, di fondo del nostro ordinamento.
Esiste un vero e proprio cortocircuito normativo tra due settori del diritto che muovono da presupposti inconciliabili: da un lato, il diritto penale del lavoro, che punta a tutelare la dignità e la sicurezza della persona (L. 199/2016); dall'altro, il diritto dell'immigrazione (D.Lgs. 286/1998 - T.U.I.), improntato al rigido controllo dei confini e all'espulsione dell'irregolare.
Il peccato originale dell'impianto normativo (costruito sulla L. 189/2002 c.d. Bossi-Fini e perpetuato nei successivi interventi sui decreti flussi) risiede nell'aver vincolato in modo indissolubile il diritto alla presenza regolare sul territorio alla titolarità di un contratto di lavoro formale. Questa architettura poggia su una finzione giuridico-economica avulsa dalla realtà. Si pretende che l'incontro tra domanda e offerta di lavoro avvenga a distanza, quando il lavoratore si trova ancora all'estero. Nei settori a forte intensità di manodopera stagionale come l'agricoltura, la domanda di manodopera è invece immediata, flessibile e non programmabile con i tempi farraginosi della burocrazia ministeriale.
Quando il meccanismo dei flussi fallisce o la durata del titolo di soggiorno scade, il lavoratore scivola automaticamente nella clandestinità. In quel preciso istante, il diritto dell'immigrazione arma la mano dello sfruttatore: la minaccia della denuncia per soggiorno irregolare cancella ogni potere contrattuale del lavoratore extraUE. Non serve la violenza fisica per sottomettere una persona; è sufficiente evocare lo spettro dell'espulsione o del trattenimento in un CPR. Non si può ignorare che il Testo Unico Immigrazione contenga strumenti avanzati di protezione, come il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (art. 18) o per casi di particolare sfruttamento (art. 22, co. 12-quater). Tuttavia, nell'applicazione pratica, questi istituti rivelano limiti drammatici che ne vanificano la portata. Per un lavoratore privo di documenti, l'accesso agli uffici di pubblica sicurezza per denunciare il caporale o il datore di lavoro costituisce un'inversione del rischio sistemica. Se la Questura o la Procura non ravvisano immediatamente gli estremi del "particolare" sfruttamento — operando una lettura spesso restrittiva della norma —, la denuncia si traduce nell'autodenuncia del reato di soggiorno illegale (art. 10-bis T.U.I.) e nell'avvio dell'iter di espulsione.
La prassi amministrativa delle Questure è segnata da profonda disomogeneità sul territorio nazionale. A questo si aggiunge la mancanza di un paracadute sociale im-

mediato e strutturato: senza garanzie tempestive su un alloggio sicuro, un sussidio di sostentamento e la reale prospettiva di un reinserimento lavorativo, chiedere al lavoratore di denunciare equivale a chiedergli un atto di eroismo contro i propri interessi primari di sopravvivenza.
Si può rilevare una palese doppiezza nell'azione dello Stato, che si muove lungo due binari paralleli e divergenti. Il rigore della normativa sull'immigrazione finisce per fare da scudo al caporale. La paura della sanzione migratoria erige un muro di omertà che protegge l'anonimato delle catene di comando criminali, garantendo la prosecuzione dello sfruttamento nel completo sommerso.

La dimensione di genere: il doppio sfruttamento delle lavoratrici straniere

Si può considerare la condizione delle lavoratrici straniere nelle aree a monocoltura intensiva (come, ad esempio, la fascia trasformata di Ragusa, l'Agropontino o le campagne pugliesi) la manifestazione più estrema e dolorosa di questo cortocircuito. Esiste, infatti, una forte intersezione tra ricatto lavorativo e violenza di genere.
In questi contesti, il rapporto di subordinazione si trasforma in un vero e proprio asservimento della persona. Il mantenimento del posto di lavoro o dell'alloggio provvisorio viene frequentemente subordinato a prestazioni od estorsioni sessuali. Lo sfruttamento del lavoro si fonde così con la violenza di genere, creando una forma di doppia violazione che colpisce il corpo e la dignità della donna prima ancora della sua prestazione lavorativa. È fondamentale sottolineare come la vulnerabilità non sia esclusiva delle donne extra-UE. Moltissime lavoratrici provengono da Paesi dell'Unione Europea (es. Romania, Bulgaria). Pur godendo formalmente della libertà di soggiorno e circolazione, la condizione di totale isolamento linguistico, sociale e geografico, la presenza di figli a carico e il ricatto abitativo le riducono a uno stato di vulnerabilità di fatto che vanifica le tutele formali del diritto comunitario.
È evidente come non sia sufficiente intervenire con il solo inasprimento delle sanzioni penali o con l'aumento dell'attività ispettiva nei campi e nei cantieri. Finché l'ordinamento considererà la posizione migratoria come prioritaria rispetto alla tutela dei diritti fondamentali della persona e della dignità del lavoro, le norme sull'immigrazione continueranno ad agire come un potente fattore di distorsione del mercato del lavoro, garantendo all'economia illegale una riserva inesauribile di manodopera ricattabile.
Nel dibattito sullo sfruttamento lavorativo e sul caporalato, la dimensione di genere non può essere reputata aspetto marginale o contingente. Rappresenta la manifestazione più acuta e complessa della vulnerabilità sociale e giuridica presente nel nostro Paese. Analizzando la condizione delle lavoratrici straniere – occupate nelle grandi filiere dell'agricoltura intensiva, non ci si trova di fronte a una semplice somma di abusi, ma a una vera e propria fusione sistemica tra lavoro coatto e violenza di genere, definibile "doppia violazione".
Mentre per il maschio lo sfruttamento si concentra prevalentemente sul salario, sull'orario di lavoro e sulla sicurezza fisica, per la donna straniera il potere di coazione del caporale e del datore di lavoro travalica la prestazione d'opera e si estende al controllo totale del corpo e della vita privata. Il ricatto lavorativo assume un tratto spiccatamente sessuale. Il mantenimento del posto di lavoro, l'accesso a un alloggio dignitoso, il trasporto verso i campi o persino la corresponsione delle spettanze arretrate vengono sistematicamente subordinati a molestie, abusi o vere e proprie estorsioni sessuali.
Negli insediamenti informali e nei casolari rurali isolati — così come nelle abitazioni private dove operano le collaboratrici domestiche e le assistenti familiari — la sfera lavorativa coincide con quella abitativa. Questa totale promiscuità elimina qualsiasi spazio sicuro, trasformando l'isolamento geografico e sociale in una trappola senza vie d'uscita.
Un elemento fondamentale da evidenziare è la diversa natura giuridica del ricatto a seconda della provenienza delle lavoratrici, tenendo conto del fatto che l'effetto di sopraffazione finale rimane pressoché identico.
Per le lavoratrici Extra-UE, il ricatto si salda direttamente con il diritto dell'immigrazione. La minaccia della mancata formalizzazione del contratto o della denuncia per soggiorno illegale si traduce nel rischio concreto di perdere il permesso di soggiorno, con il conseguente spettro dell'espulsione o del trattenimento in un CPR.
Nel caso delle lavoratrici Comunitarie si palesa un altro paradosso. Pur godendo della libertà di circolazione e soggiorno garantita dal diritto dell'Unione Europea, queste donne soffrono di una vulnerabilità di fatto insidiosa quanto quella giuridica. La dipendenza dall'alloggio fornito dal caporale, le barriere linguistiche, l'assenza di una rete sociale sul territorio e la necessità primaria di inviare sostentamento economico ai figli rimasti nel Paese d'origine le rendono del tutto ricattabili, dimostrando come il titolo di soggiorno da solo non basti a garantire reale libertà.
Dal punto di vista dell'accesso alla giustizia, la posizione delle lavoratrici vittime di "doppio sfruttamento" è doppiamente svantaggiata.
Oltre al timore delle ritorsioni lavorative o della perdita del titolo di soggiorno, la donna che subisce violenza sessuale nel contesto del caporalato deve affrontare uno stigma sociale e familiare devastante, oltre alla paura concreta di perdere la tutela o la custodia dei propri figli.
Se l'applicazione dell'art. 603-bis c.p. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) presenta già forte rigidità burocratica nell'accertare lo sfruttamento ordinario, la sua intersezione con i reati contro la libertà sessuale trova le forze dell'ordine e gli uffici giudiziari spesso impreparati a gestire la presa in carico integrata della vittima. Senza percorsi protetti anti-violenza contestuali ai programmi di reinserimento lavorativo, denunciare significa per la donna esporsi a una drammatica vittimizzazione secondaria.
La lotta al caporalato non potrà mai dirsi efficace finché continuerà a trattare la forza lavoro come una massa omogenea e neutra.
Riconoscere la specificità della violenza di genere all'interno della filiera agroalimentare e del settore della cura è il primo passo indispensabile per integrare le politiche del lavoro, le norme sul contrasto alla violenza contro le donne e le discipline sull'immigrazione. Senza una protezione sociale integrata e tempestiva, il corpo delle lavoratrici straniere continuerà a costituire l'anello più debole e invisibile su cui si scarica il peso dell'economia sommersa.



Legge 199/2016: dieci anni di narrazione a fasi alterne

Toni Mira

Giornalista, inviato speciale di Avvenire

Quanto e quale spazio ha lo sfruttamento dei lavoratori sui mezzi di informazione? Sicuramente crescente dopo l'approvazione della legge 199, cosiddetta anticaporalato, ma per merito della Magistratura e delle Forze dell'Ordine che sempre più attivano inchieste. Inchieste che, in gergo giornalistico, "sfondano", come quelle della Procura di Milano sui rider, la logistica, i big della moda. Quelle sulle aziende cinesi a Prato, quelle recenti sugli schiavi della terra nel Casertano. Inchieste rese possibili dall'efficace applicazione della legge 199. Articoli sulle inchieste, dunque, soprattutto quando le Procure spiegano bene i contenuti e, purtroppo, non sempre le fanno, anche per le nuove regole che impongono riservatezza e rispetto della *privacy*, anche degli arrestati e degli indagati.

Ma anche così le notizie sulle tipologie di sfruttamento emergono. Sicuramente, ai fini di una corretta e completa informazione, sarebbe necessario fornire esempi, storie, casi, per non lasciare solo ai numeri il racconto. Certo è importante comunicare i dati, come gli orari ai quali i lavoratori sono costretti, i salari, quanto devono versare ai caporali, ma dietro questi numeri ci sono persone, vite, storie che sarebbe molto utile conoscere e raccontare. Alcune volte queste emergono prepotentemente in occasione di fatti drammatici, come incidenti, violenze, morte. Fatti che fanno scoprire fenomeni poco o per nulla raccontati. Per giorni anche episodi locali riempiono giornali e testate tv nazionali. Ma per quanto? Se dico Satnam Singh tutti sapete di chi parlo, il lavoratore agricolo indiano drammaticamente morto il 19 luglio 2024 nelle campagne della provincia di Latina. La sua colpevole morte ha fatto finalmente parlare delle condizioni di sfruttamento di decine di migliaia di lavoratori immigrati. Ma solo per poco. Altre morti, meno drammatiche, sempre nell'Agro Pontino, sono seguite in questi due anni. Ma non sono state ritenute degne neanche di una riga sui giornali. Così come poco spazio ha trovato il processo all'imprenditore Antonello Lovato, accusato di essere responsabile della morte di Satnam, e persino la sua condanna in primo grado a 16 anni.

Mentre altre storie drammatiche sono seguite sempre nell'Agro Pontino, ma non se n'è scritto. Scarsa attenzione e non solo in quel territorio. Se dico il nome di Mamadou Sey penso che nessuno sappia chi sia. Era un bracciante del Gambia, 38 anni, regolare in Italia. Il 23 gennaio l'hanno trovato morto in un'auto nel "gran ghetto" di Torretta Antonacci, l'enorme baraccopoli nel Comune di San Severo nel Foggiano dove vivono, si fa per dire, più di mille persone. Per lui neanche un posto in una baracca. Così dormiva in auto e in auto è morto, asfissiato dal braciere acceso per riscaldarsi. Un morto ignorato, in un luogo indegno, disumano. Sui ghetti sono usciti reportage, anche di testate straniere. Occasione, ancora una volta, per tirare fuori tanti numeri, compresi i quasi 200 milioni del PNRR, destinati al superamento di quegli insediamenti ma andati perduti tra ritardi e colpevoli inefficienze. Ma se n'è scritto a tempo scaduto, molto poco quando sarebbe stato utile per evitare un esito così grave.

Ancora meno si scrive di eventi pur drammatici che vi avvengono. Il 3 aprile scorso sempre a Torretta Antonacci si impicca della sua baracca Alagie Singath, bracciante del Gambia di 29 anni. Poche righe per lui che temeva di non riuscire ad ottenere il Permesso di Soggiorno, perché non avere documenti può far scegliere di non vivere. Come Thomas Yeboah, ghanese di 33 anni, bracciante a Palmori nell'agro di Lucera, uno dei tanti ghetti del Foggiano. Senza documenti nel gennaio 2019, tenta di andare in Francia ma viene respinto. Porte chiuse per lui e per il suo futuro. Così tornato a San Severo, compra una corda e si impicca a un albero. Per lui e la sua storia neanche una riga, invisibile in vita e invisibile in morte. «Non notiziabile», nel freddo linguaggio giornalistico.

Non fa notizia il suicidio di un lavoratore immigrato. Neanche quando ci prova due volte. Yacine, 24 anni, immigrato tunisino regolare, ospite della Foresteria per lavoratori stranieri del Villaggio don Bosco in località Vaccarella nel Comune di Lucera, nel Foggiano, tenta di uccidersi lo scorso 16 agosto. Viene ricoverato in ospedale, ma dopo le dimissioni ci riprova e questa volta ci riesce, scegliendo di non vivere.

Un'altra storia drammatica che avrebbe aiutato a capire come vivono, e muoiono, gli immigrati, "gli invasori", quelli che tolgono il lavoro agli italiani, che delinquono, che commettono violenze. Invece nulla. Neanche per umana pietà. Che invece scatta lo scorso il 1° giugno quando quattro braccianti immigrati vengono bruciati vivi dai caporali ad Amendolara, nel Cosentino, all'interno del pullmino che li trasportava. Ma è solo il dramma, ancora una volta, a riempire le pagine.

I controlli successivi e le inchieste, non trovano spazio, eppure il fenomeno dei trasporti degli stagionali agricoli non è nuovo e neanche le tragedie. Il 4 ottobre 2025 quattro lavoratori agricoli indiani muoiono in un incidente stradale lungo la Statale 598, nel territorio di Scanzano, mentre rientravano in Calabria dopo una lunghissima giornata di lavoro "schiavizzato" nelle campagne materane. Erano stipati in dieci in un'auto da cinque posti. Il 9 maggio di quest'anno tre giovani lavoratori agricoli marocchini muoiono a bordo di un minivan finito in un canale in Provincia di Rovigo. Quattro anni fa, a San Pietro in Gu nel Padovano, furono quattro i braccianti nordafricani morti in un incidente stradale. Si scoprì poi che erano lavoratori in nero, sfruttati da caporali e padroni.

"Incidenti stradali" si scrive, in realtà "operaicidi" su strada. Un elenco interminabile, ricordiamo solo i 16 morti stritolati nei pullmini dei caporali in due incidenti il 4 e il 6 agosto 2018 sulle strade foggiane. Anche per loro finirono indagati gli sfruttatori aguzzini. Che non siano normali incidenti stradali lo confermano i dati. Gli infortuni in itinere, cioè nel tragitto tra l'abitazione e il luogo di lavoro, sono in aumento ma aumentano più dei lavoratori stranieri (+16,4%) che degli italiani (+7,9%). Ma quanti vengono raccontati, per quanti si fanno approfondimenti, quanti articoli seguono le inchieste della Magistratura, quanti raccontano le storie di quei lavoratori? E abbiamo citato solo i casi con molti morti.

Il bracciante travolto da un'auto pirata mentre all'alba in bicicletta raggiunge i campi (usa la bici per non pagare il caporale) è un altro morto fantasma. Sono tanti, li vediamo lungo le nostre strade la mattina e la sera, ma non sono una notizia, neanche quando muoiono. Allora prendiamo in prestito le forti parole di due Papi. «Purtroppo - è la denuncia di Papa Leone lo scorso 18 dicembre -, ancora oggi, sono troppi gli incidenti e le "morti bianche" che si consumano nei luoghi di lavoro. Quelli che dovrebbero essere sempre spazi di vita frequentemente si trasformano in luoghi di morte e di desolazione». E cita Papa Francesco: «la sicurezza sul lavoro è come l'aria che respiriamo: ci accorgiamo della sua importanza solo quando viene tragicamente a mancare, ed è sempre troppo tardi!».
Raccontare di più queste storie sarebbe davvero utile e prezioso. Non basta l'importante lavoro di Magistrati e Forze dell'Ordine. Una vera prevenzione è prima di tutto informazione.





Una conquista, una responsabilità, una nuova sfida

Giovanni Mininni
Segretario Generale FLAI CGIL Nazionale

Dieci anni sono abbastanza per fare un bilancio. Non abbastanza, però, per considerare conclusa una battaglia sociale come quella contro lo sfruttamento lavorativo. La Legge 29 ottobre 2016, n. 199, ha cambiato profondamente il quadro normativo italiano. Ha introdotto strumenti più efficaci per contrastare l'intermediazione illecita e lo sfruttamento, ha chiarito le responsabilità dei datori di lavoro e ha giustamente riconosciuto, in modo inequivocabile, che lo sfruttamento non può essere ridotto né addebitato al solo caporale. Ma, prima ancora di essere una legge, la 199 è stata una conquista sociale e sindacale. È importante ricordarlo, a dieci anni di distanza, perché il tempo rischia di far apparire le conquiste come qualcosa di acquisito e di scontato. La Legge 199 è stata il risultato di un lungo percorso di denuncia, mobilitazione, elaborazione e presidio nei territori. In questo percorso, la FLAI CGIL ha svolto un ruolo decisivo, portando al centro del dibattito pubblico una realtà che per troppo tempo era stata considerata inevitabile: quella di lavoratrici e lavoratori costretti ad accettare condizioni di lavoro, salari e orari incompatibili con la dignità della persona. La legge, dunque, non è arrivata dall'alto. È partita anche dal basso: dai campi, dalle vertenze, dalle denunce, dalle nostre iniziative e dalla capacità di costruire intorno a questa battaglia un'ampia alleanza sociale e politica. Ricordarlo non significa attribuire alla FLAI CGIL un merito esclusivo. Significa riconoscere che, senza quella mobilitazione sindacale, la Legge 199 difficilmente avrebbe assunto la forma incisiva e la forza dirompente che la caratterizzano.

Un cambio di paradigma

La principale novità della Legge 199 è stata anche culturale. Per molto tempo il caporalato è stato raccontato soprattutto come un problema di intermediazione illecita: c'è il caporale che recluta, trasporta e controlla i lavoratori e c'è l'impresa che, apparentemente, rimane sullo sfondo. Con la 199, la prospettiva cambia radicalmente. Il centro di imputazione delle malefatte non più è soltanto chi intermedia illegalmente la manodopera. È anche, e soprattutto, chi dà il lavoro e trae profitto da condizioni di sfruttamento e, con queste regole, ingaggia il caporale. È il sistema economico che rende possibile quella condizione. È il rapporto di potere squilibrato, datore di lavoro - lavoratore, che permette di approfittare della vulnerabilità delle persone. Questo

passaggio è stato fondamentale e rappresenta uno dei risultati più significativi della battaglia condotta dalla FLAI CGIL. Perché significa riconoscere che lo sfruttamento non è una patologia esterna al sistema produttivo. Può diventare, al contrario, una componente del suo funzionamento.

Dieci anni dopo

Ma una legge, per quanto importante, non può da sola cancellare un fenomeno radicato. A dieci anni dalla sua approvazione, seppure tanti passi in avanti sono stati fatti, il caporalato continua ad essere diffuso e lo sfruttamento lavorativo è tuttora una delle principali criticità del lavoro agricolo. Nel frattempo, però, il fenomeno cambia. Accanto alle forme più tradizionali di caporalato, si qualificano sistemi di intermediazione più articolati, cooperative spurie, subappalti, imprese senza terra, filiere frammentate, lavoro formalmente regolare ma caratterizzato da salari bassi, ore lavorate non dichiarate, condizioni alloggiative degradanti, dipendenza dal datore per il trasporto o per la stessa possibilità di continuare a lavorare. In questo quadro così complesso, del quale già 10 anni fa se ne riscontravano le tracce ma ora si è evoluto maggiormente, è chiaro che la corretta applicazione del contratto di lavoro, da solo, non garantisce l'assenza di sfruttamento. Lo hanno dimostrato diversi processi e ce lo dicono i racconti delle lavoratrici e lavoratori, sia italiane/i che straniere/i. Per questo il contrasto attraverso l'azione penale deve considerare la complessità e l'evoluzione del problema e le denunce che noi presentiamo devono assolutamente tener conto di questa evoluzione (o sarebbe meglio chiamarla involuzione). Occorre aver chiaro che l'illegalità ha al suo servizio una folta schiera di "colletti bianchi" che adattano la pratica dello sfruttamento alle nuove condizioni date dalle norme per far sopravvivere il malaffare. I controlli e le sanzioni restano indispensabili e devono essere accompagnati da accurate politiche di prevenzione e da strumenti capaci di intervenire prima che la vulnerabilità diventi sfruttamento. È questa la direzione nella quale continuare a lavorare.

Dalla repressione alla prevenzione

La sfida dei prossimi anni riguarda innanzitutto la capacità di intervenire sulle condizioni che rendono possibile lo sfruttamento. La Rete del Lavoro Agricolo di Qualità, la condizionalità sociale della PAC, gli strumenti di responsabilità lungo le filiere, le politiche per l'accoglienza e l'abitare possono rappresentare elementi importanti di una strategia più ampia. Ma nessuno di questi strumenti può trasformarsi in un semplice adempimento burocratico. La qualità del lavoro deve diventare parte integrante della qualità della produzione. Su questo punto dobbiamo lavorare per costruire nella società "un'egemonia culturale" secondo la quale lo sfruttamento del lavoro venga da tutti considerato come un reato di cui vergognarsi, un disonore che cade su chi opera questo sopruso verso una persona vulnerabile e/o ricattata. Non si può continuare a tollerare che il rispetto dei diritti sia considerato un costo mentre ci si avvale dello sfruttamento come fattore di competitività. Dal campo allo scaffale, dietro ogni prodotto c'è il lavoro. Ma lungo tutta la filiera il valore non viene redistribuito equamente. Sappiamo che ci sono degli squilibri che vanno corretti e la battaglia per una distribuzione più equa del valore lungo la filiera è anche una nostra battaglia. Garantire il reddito dell'impresa agricola è necessario, non solo per motivi economici, ma anche per non fornire più alibi a chi scarica i costi insostenibili della competizione sulle persone che lavorano. Il prezzo dei prodotti agricoli dovrebbe essere fatto "dal basso" e non calato dall'alto o, peggio ancora, definito a livello territoriale con la cosiddetta paga di piazza (illegale), ancora vigente in molte province.

Le persone prima della norma

Chi denuncia le vessazioni subite non può essere lasciato solo. Non può rischiare di perdere contemporaneamente il lavoro, il reddito, l'alloggio e, nel caso dei lavoratori migranti, anche la possibilità di costruire un percorso regolare di permanenza. La protezione delle vittime non è un elemento secondario del contrasto allo sfruttamento. È una delle condizioni per renderlo effettivo. È qui torna centrale il ruolo del sindacato. La FLAI CGIL ha costruito una parte importante della propria identità nella capacità di andare dove le persone lavorano e vivono, anche in luoghi più difficili da raggiungere. Il nostro essere "sindacato di strada" significa esattamente questo: non aspettare che il lavoratore arrivi nei luoghi tradizionali della nostra attività, ma essere presenti laddove il lavoro si svolge, dove la vulnerabilità può trasformarsi in sfruttamento.

La memoria e la responsabilità

In questo decennale, non possiamo non ricordare Paola Clemente. La sua vicenda appartiene alla nostra storia perché ha accelerato l'approvazione della Legge 199 e ne ha cambiato il segno. Una drammatica storia, che hanno vissuto tante lavoratrici e tanti lavoratori agricoli vittime di sfruttamento. Costoro hanno pagato il prezzo più alto e non possiamo dimenticare. La memoria, però, non può essere soltanto commemorazione. Deve diventare responsabilità. Ricordare le vittime dello sfruttamento significa continuare a lottare per contrastare quelle condizioni che hanno reso possibile quelle tragedie.

Una nuova conquista

La Legge 199 ha cambiato le norme, ha modificato il linguaggio e ha contribuito a cambiare il modo di affrontare lo sfruttamento, fornendo strumenti più efficaci. Ma lo sfruttamento e il caporalato persistono. Ed è proprio per questo che il decennale deve essere per noi un momento di bilancio. Occorre riflettere sui passi in avanti compiuti, che si vedono se volgiamo alle nostre spalle lo sguardo, e da cui ripartire valutando cosa ancora c'è da fare per vincere questa battaglia. La FLAI CGIL deve

rilanciare una nuova stagione di iniziativa per la piena attuazione della legge. Una stagione nella quale un lavoratore possa denunciare senza rischiare di perdere tutto. Una stagione nella quale la contrattazione e la rappresentanza siano usati come strumenti essenziali per dare maggiori diritti a chi non li ha e unificare la classe lavoratrice agroalimentare. Una stagione nella quale una legge dello Stato veda finalmente la sua applicazione in maniera completa, con le Sezioni del lavoro agricolo di qualità in ogni provincia che funzionano e gli indici di coerenza aziendale applicati ovunque. In un Paese normale, tutto ciò sarebbe già dovuto accadere. Ma nella nostra Italia ci viene insegnato che, anche quando hai una legge, non vi sono automatismi che tengano e valgono sempre i rapporti di forza e le persone di buona volontà, sulle cui gambe cammina la loro attuazione. E la Legge 199 ci ricorda, quindi, che i diritti non arrivano da soli. Sono il risultato delle lotte, dell'organizzazione, della capacità di costruire alleanze e consenso e di trasformare una domanda sociale in una conquista politica. Dieci anni fa abbiamo conquistato una legge. Oggi abbiamo la responsabilità di farla vivere in ogni sua previsione.

A CURA DELL'OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO

Coordinamento politico-editoriale:
Jean-René Bilongo

L'ELABORAZIONE DEL QUADERNO È STATA CHIUSA IL 31/10/2026
STAMPA TIPOGRAFIA OSTIENSE - ROMA
PROGETTO GRAFICO STUDIO ROVIGLIONI - ROMA



OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO/ FLAI-CGIL
Via Leopoldo Serra, 31 - Roma 00153
Tel. +39 06.585611
https://www.flai.it/category/osservatoriopr/