



Comparative
Law
Review

VOLUME 12/1 – 2021

ISSN: 2038-8993

COMPARATIVE LAW REVIEW

The Comparative Law Review is a biannual journal published by the
I. A. C. L. under the auspices and the hosting of the University of Perugia Department of Law.

Office address and contact details:

Department of Law - University of Perugia
Via Pascoli, 33 - 06123 Perugia (PG) - Telephone 075.5852437
Email: complawreview@gmail.com

EDITORS

Giuseppe Franco Ferrari
Tommaso Edoardo Frosini
Pier Giuseppe Monateri
Giovanni Marini
Salvatore Sica
Alessandro Somma

EDITORIAL STAFF

Fausto Caggia
Giacomo Capuzzo
Cristina Costantini
Virgilio D'Antonio
Sonja Haberl
Edmondo Mostacci
Valentina Pera
Giacomo Rojas Elgueta
Tommaso Amico di Meane

REFEREES

Salvatore Andò
Elvira Autorino
Ermanno Calzolaio
Diego Corapi
Giuseppe De Vergottini
Tommaso Edoardo Frosini
Fulco Lanchester
Maria Rosaria Marella
Antonello Miranda
Elisabetta Palici di Suni
Giovanni Pascuzzi
Maria Donata Panforti
Roberto Pardolesi
Giulio Ponzanelli
Andrea Zoppini
Mauro Grondona

SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Christian von Bar (Osnabrück)
Thomas Duve (Frankfurt am Main)
Erik Jayme (Heidelberg)
Duncan Kennedy (Harvard)
Christoph Paulus (Berlin)
Carlos Petit (Huelva)
Thomas Wilhelmsson (Helsinki)

COMPARATIVE
LAW
REVIEW
VOL. 12 / 1

6

VINCENZO ZENO-ZENCOVICH
The Mediterranean and Legal Pluralism

20

TOMMASO EDOARDO FROSINI
Costitucinalismo tecnológico

37

MICHAELA GIORGIANNI
Postfashion e «rivoluzione della sostenibilità» nell'economia globalizzata

62

LAURA BUGATTI
Legal Education in Europe. A case of denied harmonization between civil law and common law traditions?

78

ROBERTA PELEGGI
Il contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro in agricoltura: un itinerario tra fonti sovranazionali e modelli statali

106

NICOLÒ GAGGERO
Nominal and Punitive Remedies in English Contract: Theory and Doctrine

IL CONTRASTO AL CAPORALATO E ALLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO IN AGRICOLTURA: UN ITINERARIO TRA FONTI SOVRANAZIONALI E MODELLI STATALI

Roberta Peleggi

SOMMARIO:

I. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE. – II. IL CAPORALATO IN AGRICOLTURA: I PRINCIPALI FATTORI DI UN’EMERGENZA GLOBALE. – III. LE FONTI SOVRANAZIONALI DI CONTRASTO AL CAPORALATO E ALLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO IN AGRICOLTURA. – 3.1. LE FONTI INTERNAZIONALI. – 3.2. LE FONTI EUROPEE. – IV. IL CAPORALATO AGRICOLO IN ITALIA. – V. LE MISURE DI CONTRASTO AL CAPORALATO IN ITALIA. – 5.1. LE MISURE DI CONTRASTO NEL DIRITTO DEL LAVORO: DALLA LEGGE SULLA RISICOLTURA ALLA RIFORMA BIAGI. – 5.1.1. (SEGUE). LA RETE DEL LAVORO AGRICOLO DI QUALITÀ. – 5.2. LE MISURE DI CONTRASTO NEL DIRITTO PENALE: DALLA NOVELLA DEL 2016 AL DISEGNO DI LEGGE N. 2404/2021. – 5.3. LE MISURE DI CONTRASTO “DAL BASSO”. – VI. IL CAPORALATO AGRICOLO IN INGHILTERRA: ALLE ORIGINI DEL MODELLO AUTORIZZATORIO. – 6.1. DA “OPERATION GANGMASTER” AL GANGMASTER (LICENSING) ACT. – 6.2. CENNI ALLA CIRCOLAZIONE DEL MODELLO INGLESE IN AUSTRALIA. – VII. CONCLUSIONI.

In the agricultural sector, illegal recruitment and exploitation of workers are old-age phenomena that factors such as the increased competitiveness in the global market, the intensification of migration flows, and the appearance of international criminal networks have rendered more and more dramatic in Italy as in other regions of the world. After an outline of the main reasons that have caused the widespread diffusion of those phenomena in recent decades, an overview of the composite regulatory framework and the measures to contrast them, available at both the supranational and domestic levels, are presented. The paper then offers an analysis of English law as an example of a regulation model which, differently from the Italian model, is based on a licensing scheme.

I. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

I fenomeni climatici estremi cui stiamo assistendo già da alcuni anni e, da ultimo, lo scoppio del conflitto tra Russia e Ucraina mettono sempre più a dura prova i raccolti¹ e la vita dei lavoratori delle campagne in molte zone della nostra penisola² e d’Europa.

E se è vero che la filiera produttiva del comparto agricolo ha tenuto anche in tempi di pandemia, è altrettanto vero che difficilmente la resilienza del settore sarebbe stata la medesima se, a parte le deroghe messe in atto dai governi nazionali per scongiurare l’interruzione della mobilità dei lavoratori stagionali³ e l’adozione di misure straordinarie

¹ Già agli inizi del mese di marzo, il direttore esecutivo del *World Food Programme*, David Beasley, ha annunciato il pericolo di una carestia senza precedenti a causa del conflitto. Lo scorso 23 marzo la Commissione europea ha presentato una Comunicazione (COM(2022) 133) final) contenente un pacchetto di misure volte a salvaguardare la sicurezza alimentare e a sostenere consumatori e agricoltori, che ha però già fatto discutere per il suo disallineamento rispetto agli obiettivi del *Green Deal*.

² Basti ricordare che, nel 2021, all’inizio della stagione estiva, l’amministrazione regionale di Puglia, Calabria, Basilicata e di alcuni Comuni campani hanno emanato ordinanze con cui è stato vietato il lavoro nei campi durante le ore più calde.

³ Cfr. Nota OIL, *Misure per il lavoro stagionale dei migranti: ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, maggio 2020; in ambito europeo, si veda in particolare la Comunicazione della Commissione, del 7 luglio 2020, intitolata ‘Orientamenti relativi ai lavoratori stagionali nell’UE nel contesto della pandemia di Covid-19’. Per quanto concerne specificamente l’Italia, tra i provvedimenti di immediata applicazione vi è stata la proroga dei permessi di soggiorno per lavoro stagionale in scadenza e la cd. sanatoria dei lavoratori irregolari italiani e stranieri prevista dal Decreto Rilancio (D.L. 34/2020), di cui tuttavia i datori e i lavoratori

di sostegno economico al settore⁴, i produttori agricoli non avessero potuto contare, anche in un momento così difficile come quello dell'emergenza sanitaria, su un'abbondante manodopera afflitta da una particolare vulnerabilità socio-economica.

Non stupisce peraltro di apprendere come il ricorso all'intermediazione illecita nel reclutamento di forza lavoro, conosciuta con il nome di caporalato, che ha spesso come destinatari soggetti irregolarmente presenti nel nostro territorio, si sia addirittura avvantaggiata delle restrizioni attuate per contrastare la circolazione del virus⁵. Questo perché è venuto ad allentarsi il sistema dei controlli nelle zone della penisola maggiormente afflitte da questo fenomeno, che non può certo dirsi limitato ai confini nazionali. Né tantomeno esso riguarda esclusivamente il comparto agricolo, investendo – in modo sempre più preoccupante – svariati altri ambiti dell'economia in cui la prestazione lavorativa appare connotata da una particolare discontinuità: l'edilizia, il settore manifatturiero, i servizi di pulizia e di cura, il turismo e, da ultimo, il volantinaggio⁶ e il lavoro su piattaforma⁷.

Muovendo da tali premesse, scopo di queste pagine è offrire un'analisi in chiave giuridica del caporalato con riferimento al settore cui tale pratica appare tradizionalmente associata e in cui risulta particolarmente pervasiva⁸, anche in relazione al fenomeno - che ad esso spesso si accompagna - dello sfruttamento lavorativo. Dopo una breve descrizione dei

del comparto agricolo si sono avvalsi limitatamente, probabilmente anche a causa degli oneri legati alla presentazione della domanda (sul tema cfr. C. BONIFAZI e S. STROZZA, *La regolarizzazione al tempo del coronavirus*, Neodemos, 29 maggio 2020; D. COLOMBO, *Braccianti e colf, regolarizzazione stop di italiani e comunitari: all'Inps arrivate solo 1.084 domande*, Il Sole 24 Ore, 16 settembre 2020).

⁴ Con riferimento all'esperienza europea, cfr., tra altri, P. CAVARZERAN, *Covid-19 e agricoltura: la gestione europea della crisi nel contesto di transizione della PAC*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 925 ss.

⁵ Cfr. V Rapporto su *Agromafie e Caporalato* (a cura dall'Osservatorio Placido Rizzotto FLAI-CGIL), Roma, 2020.

⁶ È infatti il settore del volantinaggio quello coinvolto nella recentissima inchiesta della Procura di Novara che è stata definita dagli stessi inquirenti come la prima indagine sul caporalato in ambiente urbano (si veda l'articolo apparso sul quotidiano La Repubblica, ed. Torino, il 15 dicembre 2021 dal titolo *Schiavi del volantinaggio in buca a 2 euro l'ora: ai domiciliari imprenditore di Novara, prima indagine sul "caporalato urbano"*).

⁷ Come hanno dimostrato le vicende dei riders e le controversie incardinate di fronte ai tribunali di diversi Paesi, l'organizzazione del lavoro attraverso piattaforme digitali si presta a fenomeni di grave abuso e violazione di diritti. Nell'ottobre scorso, vi è stata in Italia la prima sentenza di condanna per caporalato digitale a carico di una società di intermediazione milanese (la Flash Road City) che reclutava ciclofattorini per conto della filiale italiana di *Uber Eats*, mentre il procedimento penale nei confronti di quest'ultima (sottoposta, durante la fase delle indagini preliminari, alla misura dell'amministrazione giudiziaria, poi revocata) è tuttora in corso (per una ricostruzione in chiave comparata del caso Uber, v. E. MOSTACCI e A. SOMMA, *La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano 2016; per un commento alla recente sentenza della Corte Suprema inglese che ha qualificato gli autisti di Uber come lavoratori 'intermedi', L. VAGNI, *Qualificazione del contratto, interpretazione della legge e ruolo del giudice: note a margine della decisione della Corte Suprema del Regno Unito nel caso Uber*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n.2021, p. 144 ss.)

Nei confronti di un altro gigante della *food delivery*, Foodora, la Corte di Appello di Torino (Sez. Lav., 4 febbraio 2019, n. 26) si è invece pronunciata per la prima volta nel senso di estendere ai riders la tutela spettante ai lavoratori subordinati in virtù della qualificazione dell'attività da loro prestata come etero-organizzata (per un commento della decisione, v. F. MEDICO, *La prima vittoria giudiziaria italiana dei riders: tra «le vette alpine» del diritto costituzionale e una lotta per lo status tra subordinazione e autonomia*, in *Diritti Comparati*, 2019; NOVELLA, *Il rider non è lavoratore subordinato, ma è tutelato come se lo fosse*, in *Labour & Law Issues*, 2019, pp. 82–103; P. TULLINI, *Le collaborazioni etero-organizzate dei riders: quali tutele applicabili?*, in *Lavoro Diritti Europa*, n.1/2019). Vi è, infine, da ricordare la presentazione, lo scorso dicembre, della proposta di direttiva sui lavoratori delle piattaforme digitali (COM(2021) 762 final 2021/0414 (COD)) che, a fronte della qualificazione giuridica di queste ultime come datori di lavoro, intenderebbe tutelare gli addetti del settore attraverso la presuntiva parificazione ai lavoratori subordinati. Per la reazione negativa su mercati finanziari all'annuncio di tale provvedimento, si veda <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-09/gig-economy-workers-hail-landmark-push-to-make-them-employees>.

⁸ Secondo stime recenti, il giro di affari prodotto dal caporalato e dallo sfruttamento del lavoro nel comparto agricolo raggiunge solo in Italia l'impressionante cifra di 5 miliardi di euro.

principali fattori che, in tempi recenti, ne hanno determinato la capillare diffusione, si tenterà di ricostruire, quanto più compiutamente possibile, il quadro normativo e le misure di contrasto messe in campo sia a livello sovranazionale sia a livello domestico, per poi avviare un primo confronto con l'esperienza inglese quale esempio, nello scenario europeo, di un modello di regolamentazione altro rispetto a quello italiano e particolarmente utile a svolgere riflessioni più ragionate sul tema.

II. IL CAPORALATO IN AGRICOLTURA: I PRINCIPALI FATTORI DI UN'EMERGENZA GLOBALE

Il caporalato può essere descritto come la pratica illegale che prevede l'ingaggio di manodopera, normalmente non qualificata, da parte di un soggetto che la colloca successivamente presso datori di lavoro, esigendo quale compenso per la propria attività di intermediazione una quota del salario spettante ai lavoratori. Si tratta, come avremo modo di evidenziare, di un fenomeno risalente il cui governo s'intreccia con molteplici aspetti della regolazione statale: le politiche attive sul lavoro, la gestione delle dinamiche migratorie e le strategie di integrazione, il contrasto alla criminalità organizzata e allo sfruttamento lavorativo.

Volendo ricostruire le ragioni che in tempi recenti ne hanno determinato la diffusione, in Italia come all'estero, queste sono anzitutto da rintracciare nelle trasformazioni che hanno riguardato i modi di produzione e il mercato: l'adozione, su larga scala, di metodi intensivi di coltura, la conformazione in senso globale della filiera produttiva, la pressione dell'industria di trasformazione e lo strapotere assunto dalla grande distribuzione organizzata (GDO), orientata al conseguimento dei profitti a scapito dei produttori agricoli⁹.

Vi è poi da considerare, sicuramente per i Paesi membri, il cambio di passo delle politiche agricole europee che sono andate progressivamente abbandonando l'iniziale atteggiamento protezionistico e di sostegno al mercato e al sistema dei prezzi per abbracciare le ragioni del libero mercato¹⁰.

Tutti elementi, quelli appena indicati, che hanno determinato una corsa al ribasso del costo del lavoro per compensare le distorsioni a valle della catena del valore. Anche in Europa, infatti, una delle risposte delle aziende agricole alla pressione sui prezzi e sugli standard produttivi è stata l'adozione del cd. 'modello californiano'¹¹: il lavoro a giornata o a cottimo è diventata la regola in un mercato in cui i lavoratori vengono assoldati al bisogno in corrispondenza dei picchi stagionali, ricevendo paghe infime al punto da rendere persino svantaggiosa la meccanicizzazione delle attività di raccolta.

Un altro fattore che ha agevolato la diffusione del caporalato è la sovrabbondanza di forza lavoro in condizione di estremo bisogno. Soprattutto a causa della recessione economica manifestatasi negli ultimi anni e dei conflitti politico-istituzionali che hanno coinvolto alcuni paesi dell'Africa e dell'Asia, l'agricoltura è divenuta sempre di più una sorta di camera di compensazione del mercato del lavoro in cui si rifugiano principalmente

⁹ A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, p. 11 ss.; S.W. BARRIENTOS, *'Labour Chains': Analysing the Role of Labour Contractors in Global Production Networks*, in *J. Dev. Stud.*, 2013, p. 1058 ss.

¹⁰ Per la ricostruzione di questi temi, v. L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, V ed., Milano, 2019, p. 131 ss.; F. CAPELLI, *Evoluzione della politica agricola dell'Unione europea dalle origini ai nostri giorni: un sintetico commento*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2015, p. 267 ss.

¹¹ Il modello californiano (secondo l'analisi dell'economista e attivista Jean Pierre Berlan) descrive un modello di sviluppo dell'agricoltura – basato, appunto, su quanto accaduto in California - in cui il ricorso alla forza lavoro straniera si configura come una necessità strutturale. Gli studi di Berlan hanno dimostrato come l'agricoltura intensiva moderna necessiti di una quantità di lavoro all'ettaro, ripartita in modo discontinuo durante la stagione. L'imprenditore ha quindi bisogno di una riserva di manodopera da utilizzare nei momenti opportuni; ciò determina una situazione di stabile disoccupazione di molti lavoratori e il loro forte sfruttamento.

lavoratori stranieri privi delle più elementari forme di tutela¹², la cui situazione di vulnerabilità economica non fa che produrre una drammatica spirale verso il basso dei salari e delle garanzie della classe lavoratrice tutta¹³.

Afflussi di migranti, anche stagionali, riguardano l'Italia come altre zone dell'Europa mediterranea (a cominciare da Spagna e Grecia¹⁴), interessando però anche i Paesi più a nord. In Germania, ad esempio, nella produzione di asparagi e nelle aziende zootecniche sono normalmente impiegati lavoratori polacchi, cechi e rumeni; in Inghilterra, lavoratori dell'Est Europa e asiatici sono largamente impiegati nell'industria alimentare; in Svezia, Finlandia, Norvegia i lavoratori stagionali giungono anche dalla Cina e dalla Thailandia.

In ultimo, ma non meno importante, tra le cause del radicarsi di questo fenomeno non si può trascurare di considerare l'infiltrazione delle mafie e della criminalità organizzata nella filiera agroalimentare¹⁵. Il caporale è, infatti, sempre più spesso non un intermediario autonomo, bensì un componente dell'organizzazione malavitosa che si distribuisce gli utili e che si avvale della propria forza intimidatrice per esercitare pressione sulle vittime. Nel caso di stranieri, si tratta sovente della stessa organizzazione che ne ha garantito l'ingresso, illegalmente, nel territorio dello Stato in piena collaborazione con le mafie straniere (soprattutto dell'est europeo e della Africa sub-sahariana)¹⁶, nell'ambito di operazioni di traffico o tratta di esseri umani per finalità di sfruttamento che sono difficili da smascherare giacché celate dietro forme apparentemente legali di attività, come agenzie di servizi, appalti, subappalti, distacchi transnazionali¹⁷.

III. LE FONTI SOVRANAZIONALI DI CONTRASTO AL CAPORALATO E ALLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO IN AGRICOLTURA.

La lotta al caporalato e allo sfruttamento del lavoro in agricoltura trova ancoraggio normativo in una serie di strumenti di natura sovranazionale.

¹² Cfr. C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in *Lav. Dir.*, 2019, p. 19 ss.

¹³ Come osservano A. BARBA e M. PIVETTI, *Il lavoro importato*, 2018, l'estremo stato di bisogno in cui versano gli immigrati è capace di «portare indietro di secoli le lancette del grado di sviluppo sociale della classe lavoratrice», giacché l'immigrato «è portatore di una convenzione prossima al minimo della sussistenza fisiologica e la sua concorrenza tende a imporre questo più basso standard retributivo ai più avanzati lavoratori nativi». Con la conseguenza che non sarebbe vero, così come comunemente si afferma, che i lavoratori stranieri fanno lavori poco qualificati che i lavoratori italiani non sono più disposti a fare; perché in realtà quello che i lavoratori indigeni rifiutano non sarebbero certe mansioni, bensì le condizioni peggiorative in cui doverle prestare. Cosa che spesso conduce, piuttosto che a maggiori rivendicazioni da parte della classe lavoratrice, alla scelta della fuoriuscita dal mercato. Il settore agricolo rappresenterebbe, però, un'eccezione in questo panorama, giacché l'arretratezza socio-economica tipica di tale contesto non lascerebbe ai lavoratori locali altra opzione se non accettare i livelli salariali di mera sussistenza che la presenza degli immigrati ha determinato.

¹⁴ Cfr. il Rapporto della NGO Terra!, presentato nel febbraio 2021, dal titolo *'E(U) Exploitation. Il caporalato: una questione meridionale, Italia, Spagna, Grecia?*, che contiene specifici riferimenti alle pratiche di sfruttamento nella regione della Murcia (la "huerta de Europa") e nella zona di Monolada, famosa per la coltivazione delle fragole.

¹⁵ Cfr. R. IOVINO, *L'infiltrazione delle mafie e della criminalità nella filiera agroalimentare*, in IV Rapporto su *Agromafie e Caporalato* (a cura dall'Osservatorio Placido Rizzotto FLAI-CGIL), Roma, 2018, p. 13 ss.

¹⁶ Cfr. G. DE SANTIS, *Caporalato e sfruttamento di lavoro. Storia e analisi della fattispecie delittuosa vigente*, in G. DE SANTIS, S. M. CORSO e F. DEL VECCHIO (a cura di), *Studi sul caporalato*, Torino, 2020, p. 9 ss.

¹⁷ Cfr. R. IOVINO, *L'infiltrazione*, cit., p. 13 ss.

3.1. *Le fonti internazionali*

A livello internazionale, la cornice di riferimento è offerta anzitutto da alcuni testi convenzionali approvati sotto l'egida dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), specificamente volti ad assicurare un livello di protezione adeguato ai braccianti, soprattutto migranti, contro le pratiche di sfruttamento nel settore agricolo.

Il testo più importante è rappresentato dalla Convenzione n. 184 sulla sicurezza e la salute in agricoltura¹⁸, da ascrivere nel più ampio quadro della politica dell'Organizzazione volta alla tutela dei diritti sociali fondamentali (*core labour standards*)¹⁹. Ratificata da un numero ancora assai ristretto di Paesi²⁰, questa Convenzione contiene alcune importanti prescrizioni per i datori di lavoro, tra cui l'adozione di tutte quelle misure di prevenzione e protezione che possano rendersi necessarie, anche in considerazione del livello di istruzione e delle competenze linguistiche dei lavoratori, per garantirne la salute e la sicurezza²¹. Ai lavoratori è riconosciuto il diritto di sottrarsi ai propri compiti, qualora esista un pericolo imminente e grave che ne metta a rischio la vita o la salute²², individuandosi in diciotto anni l'età minima per lo svolgimento di quelle attività che, per le condizioni in cui sono prestate, possano essere lesive della loro incolumità²³. Inoltre, è sancito l'obbligo per gli Stati aderenti di non discriminare i lavoratori temporanei e stagionali rispetto ai lavoratori permanenti quanto ai livelli di tutela²⁴, di riconoscere e proteggere i bisogni delle lavoratrici donne²⁵, di garantire che la durata della giornata lavorativa, il lavoro notturno e i periodi di riposo dei lavoratori agricoli siano conformi alla legislazione nazionale e ai contratti collettivi²⁶. In più, è richiesto ai legislatori nazionali e alle autorità competenti di adottare norme minime in materia di alloggio per i lavoratori che vivano, anche solo temporaneamente, presso l'azienda in cui sono impiegati²⁷.

Tra i documenti OIL specificamente dedicati al mondo agricolo, occorre poi ricordare la Convenzione n. 129 sull'ispezione del lavoro in agricoltura²⁸, adottata nel quadro della cd. *decent work agenda*. Se la centralità della pratica ispettiva ai fini dell'accertamento e del contrasto alle condotte illecite da parte dei datori di lavoro fa di questo testo una delle più importanti convenzioni cd. di *governance*²⁹, si comprendono agevolmente le ragioni della

¹⁸ Convenzione OIL sulla salute e la sicurezza in agricoltura (C184), adottata il 21 giugno 2001 e entrata in vigore il 20 settembre 2003.

¹⁹ I *core labor standards* riguardano la libertà sindacale e il diritto di contrattazione collettiva, la lotta al lavoro forzato, al lavoro infantile e alle discriminazioni di impiego e salariali. Posto che è stato individuato un obbligo di implementazione di tali principi da parte degli Stati membri dell'Organizzazione indipendentemente dalla ratifica dei trattati di riferimento (si veda la "Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro e suoi seguiti", 18 giugno 1998), tra questi figurano la Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale del 1948, la Convenzione sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva del 1949, la Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile del 1999, la Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione del 1951. Per le ragioni del maggiore successo di queste convenzioni rispetto a quelle che promuovono il *decent work* quale ulteriore politica di intervento dell'Organizzazione, v. M. BORZAGA e M. MAZZETTI, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell'OIL*, in *Law. Dir.*, 2019, p. 447 ss.

²⁰ La Convenzione è stata ratificata solo da diciannove Paesi, l'adesione più recente essendo quella da parte della Francia, dove entrerà in vigore quest'anno. In Italia è stato avviato da poco l'iter ai fini della ratifica.

²¹ Cfr. artt. 6 e 7 Conv. 184.

²² Cfr. art. 8 Conv. 184.

²³ Cfr. art. 16 Conv. 184.

²⁴ Cfr. art. 17 Conv. 184.

²⁵ Cfr. art. 18 Conv. 184.

²⁶ Cfr. art. 20 Conv. 184.

²⁷ Cfr. art. 19 Conv. 184.

²⁸ Convenzione OIL sull'ispezione del lavoro in agricoltura (C129), entrata in vigore il 12 gennaio 1972.

²⁹ Per convenzione di *governance* s'intende uno strumento finalizzato a rafforzare l'implementazione dei diritti sostanziali dei lavoratori riconosciuti da altri testi convenzionali attraverso la previsione di norme di tipo procedurale (cfr. M. BORZAGA, *Le politiche dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell'Unione Europea in tema di contrasto alla povertà*, in *Law. Dir.*, 2019, p. 63 ss. (p. 70)).

resistenza degli Stati all'adesione³⁰, tanto più alla luce degli adempimenti imposti alle Parti contraenti dai meccanismi di monitoraggio in seno all'Organizzazione³¹.

Passando a considerare i numerosi testi di portata generale siglati dall'OIL, meritano di essere richiamate le Convenzioni n. 29 e n. 105 sul lavoro forzato e sull'abolizione del lavoro forzato³², come integrate dai più recenti Protocollo n. 29³³ e Raccomandazione n. 203³⁴. Posto che la nozione di "lavoro forzato o obbligatorio" di cui all'art. 2 della Convenzione n. 29³⁵ deve interpretarsi estensivamente in modo tale da ricomprendere anche quelle situazioni in cui, indipendentemente dall'uso della forza e della costrizione fisica, il consenso del lavoratore non possa considerarsi liberamente prestato³⁶ (come, ad esempio, nelle ipotesi in cui vi sia trattenimento del salario o il lavoro sia prestato sotto il vincolo della restituzione di un debito o la minaccia di denuncia del lavoratore alle autorità, è utile evidenziare che nel Protocollo è richiesto in modo specifico agli Stati aderenti di porre in essere le misure necessarie a prevenire pratiche abusive o fraudolente ai danni dei lavoratori migranti con riferimento al processo di reclutamento o collocamento³⁷. Nella Raccomandazione si sollecitano, invece, gli Stati membri a adottare, tra le altre, misure per combattere la discriminazione quale fattore potenzialmente capace di accrescere il rischio di cadere vittime di lavoro forzato e per scongiurare il lavoro minorile, in aggiunta alle misure volte alla regolamentazione e al controllo dell'attività dei reclutatori e delle agenzie per l'impiego affinché si eliminino "le spese di reclutamento imputate ai lavoratori, in modo da prevenire la servitù per debiti e altre forme di costrizione economica"³⁸.

Nell'ambito degli strumenti normativi promossi dall'ONU, una particolare considerazione merita la Dichiarazione sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali, approvata nel 2018³⁹. Pur trattandosi di *soft law*, essa riveste grande importanza ai fini dell'affermazione e del riconoscimento dei diritti di tutti i soggetti che vivono e lavorano nelle aree rurali e, in special modo, dei soggetti deboli che traggono dall'attività

³⁰ La Convenzione C129 risulta, infatti, ratificata da poco più di una cinquantina di Paesi, ossia da meno di un terzo degli Stati aderenti all'OIL.

³¹ Sui meccanismi di monitoraggio dell'OIL e le loro criticità, S. BORRELLI e S. CAPPUCCIO, *Chi monitora e come? Appunti sui meccanismi di supervisione dell'OIL*, in *Lav. Dir.*, n.3/2019, p. 513 ss.

³² Siglate, rispettivamente, nel 1930 e nel 1957, le due Convenzioni sono state rese esecutive in Italia, rispettivamente, con le leggi 29 gennaio 1934, n. 274, e con la legge 24 aprile 1967, n. 447.

³³ Protocollo del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930.

³⁴ Raccomandazione su misure complementari per la soppressione effettiva del lavoro forzato, 2014.

³⁵ Secondo l'art. 2, comma 1, Conv., s'intende per lavoro forzato o obbligatorio «ogni lavoro o servizio che si esige da una persona sotto minaccia di una punizione, e per il quale detta persona non si è offerta spontaneamente».

³⁶ Sul progressivo affermarsi di una nozione di schiavitù, sganciata dalla concezione domenicale, idonea a coprire anche le moderne forme di sfruttamento lavorativo, A. JANNARELLI, *Osservazioni preliminari per una definizione giuridica delle forme contemporanee della schiavitù*, in *Riv. dir. priv.*, 2014, p. 335 ss.; per riferimenti alla problematica si veda anche L. SCHIUMA, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, p. 87 (p. 92 ss.)

³⁷ Cfr. art. 2, let. d), Protocollo n.29.

³⁸ Cfr. Art. 3, let. c), d), i), Raccomandazione.

³⁹ United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, UN Doc. A/RES/73/165, 17 dicembre 2018, in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/165. 3P. L'impulso per l'elaborazione della Dichiarazione ONU è venuto da *La Via Campesina* - l'organismo più rappresentativo del movimento dei contadini attualmente esistente a livello globale, cui aderiscono più di centottanta fra sindacati e organizzazioni contadine presenti in oltre 81 Paesi - che ha svolto anche un ruolo fondamentale nella fase di elaborazione del testo, definito come uno degli esempi più importanti di "international law from below". Frutto di un complesso negoziato durato sei anni, il documento è stato approvato da più di centoventi Paesi, pur vedendo l'opposizione, sin dal principio, di Stati Uniti, Australia, Israele, Gran Bretagna e Svezia. L'Italia si è astenuta in sede di approvazione.

agricola il loro sostentamento. Posizione centrale è riconosciuta al diritto alla terra⁴⁰ e alle sementi⁴¹, che si inseriscono in un più ampio catalogo comprendente il diritto all'accesso alle risorse naturali e ai mezzi di produzione, il diritto alla conservazione delle pratiche culturali antiche e alla preservazione della biodiversità. Nel Preambolo alla Dichiarazione, è fatto espresso riferimento, tra altro, alle gravose condizioni di lavoro dei contadini e dei braccianti, alla mancanza di tutele e alla difficoltà di rivendicare i propri diritti in giudizio. All'interno della Dichiarazione, trovano riconoscimento anche il diritto a un ambiente pulito e salubre, il diritto alla sicurezza sociale e alla salute, a una retribuzione adeguata⁴². Inoltre, è necessario richiamare la Convenzione ONU sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie⁴³, documento dal contenuto innovativo⁴⁴ in cui trovano riconoscimento il principio della parità di trattamento in materia di condizioni di lavoro e sicurezza sociale tra lavoratori migranti e lavoratori domestici⁴⁵. Si stabilisce ulteriormente che gli Stati parte dovranno collaborare al fine di prevenire ed eliminare movimenti illegali o clandestini, nonché adottare le misure adeguate ed efficaci per contrastare l'occupazione di lavoratori in situazione irregolare⁴⁶. Un fondamentale contributo alla lotta allo sfruttamento lavorativo dei migranti viene ulteriormente dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato

⁴⁰ Quali corollari del diritto alla terra, vi si trovano enunciati il diritto dei contadini a partecipare alla all'implementazione delle politiche riguardanti la terra (art. 4), il diritto alla conservazione e preservazione dell'ambiente e della capacità produttiva della terra (art. 18), il diritto a essere protetti contro forme di espropriazione e confisca arbitrari e illegittimi (art. 17). Vi si trova anche enunciata la necessità che gli Stati combattano il cambiamento climatico (art. 18), promuovendo politiche dirette a realizzare una agricoltura sostenibile e un uso responsabile della terra, tema quest'ultimo al centro di altri due importanti documenti internazionali di *soft law* quali le "Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security" (VGGT), adottate nel 2012 dalla FAO, e, più di recente, la *Legal Guide on Land Investment Contracts*, frutto della collaborazione tra UNIDROIT, FAO e IFAD.

⁴¹ È noto come, nell'agricoltura moderna, l'accesso alle sementi sia divenuto un nodo problematico a causa del conflitto tra i contadini e i detentori di diritti di proprietà intellettuale su varietà vegetali o singole loro parti. La Dichiarazione ONU riconosce il cd. farmer's privilege, i.e. il diritto di scambiare, condividere, vendere e ripiantare i semi derivanti da una parte del raccolto (cfr. art. 19, lett. D, Dichiarazione ONU). Inoltre, la Dichiarazione riconosce ai contadini il diritto di scegliere quali varietà coltivare e incoraggia la diffusione delle cd. sementi contadine (vale a dire, le sementi tradizionali, più economiche, più rispettose dell'ambiente e più resistenti) e le pratiche culturali tradizionali (cfr. art. 20 Dichiarazione ONU).

⁴² Cfr. artt. 13, 14, 15, 16 Dichiarazione ONU. Per ulteriori riflessioni, cfr. L. PAOLONI e S. VEZZANI, *Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, in *Federalismi*, n.1/2019, p. 1 ss. (p. 25)

⁴³ Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990, la Convenzione è entrata in vigore il 1° luglio 2003 e vanta attualmente 52 Stati aderenti, di cui nessuno è un Paese europeo. È qui appena il caso di precisare che la nozione di lavoratore migrante di cui all'art. 2 della Convenzione è particolarmente ampia e idonea a coprire molteplici situazioni in cui la prestazione lavorativa può realizzarsi in uno Stato diverso da quello di appartenenza. In particolare, rientrano in tale nozione i lavoratori frontalieri, i lavoratori stagionali, i lavoratori itineranti, quelli impiegati a titolo di progetto nonché i lavoratori indipendenti.

⁴⁴ Cfr. P. BENVENUTI, *Migrazioni e diritto internazionale: un equilibrio difficile fra interessi in competizione*, in M. MECCARELLI, P. PALCHETTI e C. SOTIS (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizi della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata, 2012, p. 87 ss. (p. 113 ss.)

⁴⁵ Cfr., rispettivamente, artt. 25 e 27 Conv. Il fondamentale principio di non discriminazione in materia di retribuzione, sicurezza sociale, etc. tra lavoratori cittadini dello Stato di arrivo e lavoratori migranti legalmente presenti sul territorio, si trova espresso anche nella Convenzione OIL n. 143 del 1975 (*Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti*), che ha ricevuto poche ratifiche (28 Paesi, tra cui l'Italia) e soprattutto non da parte degli Stati verso cui si dirigono i flussi migratori.

⁴⁶ Cfr. art. 68 Conv. Per approfondimenti sul tema, cfr. G. CELLAMARE, *La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia*, in *Riv. internaz. dir. uomo*, 1992, p. 861 ss. (p. 876 ss.)

transnazionale del 2000 («Convenzione di Palermo»)⁴⁷, e in particolare dal Protocollo addizionale contro il contrabbando («*smuggling of migrants*»)⁴⁸, strumenti volti a rafforzare la cooperazione internazionale quale ineludibile presupposto per un'azione di contrasto efficace a tali fenomeni⁴⁹. Dal Protocollo scaturiscono obblighi per gli Stati parti che comprendono l'adozione di atti normativi e misure atte a prevenire e punire l'ingresso illegale nel territorio, trattamenti inumani e l'uso della violenza sui migranti. La protezione delle vittime di sfruttamento offerta dalla Convenzione di Palermo e dal Protocollo addizionale trova completamento e rafforzamento nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla tratta di esseri umani del 2005⁵⁰.

3.2. *Le fonti europee*

Sul fronte del diritto europeo, gli strumenti di lotta al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori del comparto agricolo sono riconducibili, da una parte, alle politiche di governo delle migrazioni economiche e, dall'altra, al contrasto e alla repressione del lavoro irregolare.

Quanto al primo profilo, viene in considerazione la Direttiva 2014/36/UE⁵¹, volta ad assicurare condizioni di vita e di lavoro dignitose per i cittadini di Paesi terzi che si rechino in uno Stato dell'Unione per lo svolgimento di un'attività temporanea legata al ciclo delle stagioni. Pur lasciando agli Stati membri la competenza in ordine alla determinazione del volume annuale di ingressi, la normativa fornisce criteri circa le condizioni per il rilascio dei permessi di soggiorno, la durata, i presupposti per il rigetto e per la revoca⁵², prevedendo anche la possibilità per gli Stati membri di stabilire che i datori di lavoro sostengano le spese di viaggio dei lavoratori e quelle per la stipula dell'assicurazione sanitaria obbligatoria. La direttiva obbliga, altresì, gli Stati a mettere in campo misure per accertare che il lavoratore usufruirà di un alloggio adeguato durante la propria permanenza

⁴⁷ Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000, la Convenzione è entrata in vigore il 29 settembre 2003 e attualmente vanta 190 Stati Parti, tra cui l'Italia (legge di ratifica n. 146 del 16 marzo 2006).

⁴⁸ La Convenzione di Palermo è completata da tre Protocolli addizionali: oltre a quello relativo al contrabbando di migranti, vi sono quello contro la tratta di persone (siglato nel 2000 ed entrato in vigore nel 2003), che pone particolare enfasi sulla protezione dei diritti umani delle vittime, e il Protocollo contro il traffico di armi (approvato nel 2001 ed entrato in vigore nel 2005).

⁴⁹ Secondo la definizione accolta nel Protocollo, per traffico o contrabbando di migranti si deve intendere il procurare l'ingresso illegale di una persona in uno Stato di cui la persona non è cittadina o residente permanente, allo scopo di ricavarne un vantaggio finanziario o materiale diretto o indiretto (cfr. art. 3, lett. a), Protocollo). Sebbene concettualmente distinta, la nozione di traffico o contrabbando di migranti è strettamente legata a quella di tratta di persone e spesso finisce con il sovrapporsi, se non altro perché le persone che tentano di entrare illegalmente nel territorio di un Paese senza averne i mezzi finanziari cadono nella rete di organizzazioni dedite alla tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento (per maggiori considerazioni sul punto, cfr. G. PALMISANO, *Profili di rilevanza giuridica internazionale del traffico di migranti*, in G. PALMISANO (a cura di), *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milano, 2008, p. 53 ss.

⁵⁰ La Convenzione del Consiglio d'Europa pone, infatti, al centro dei suoi obiettivi la tutela delle vittime, individuando una serie di misure per la loro assistenza materiale e psicologica (cure mediche, sistemazione in un alloggio adeguato, servizi di traduzione, accesso all'istruzione nel caso di minori, divieto di allontanamento, etc.). Importanza centrale assume il procedimento di identificazione, che conduce al rilascio di uno specifico permesso di soggiorno; il grado di attuazione della Convenzione da parte degli Stati membri è oggetto di monitoraggio da parte di un apposito organismo formato da un Gruppo di esperti provenienti dai quindici Paesi membri con competenze diversificate (GRETA) e da un Comitato delle Parti.

⁵¹ Direttiva 2014/36/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (GU del 28.03.2014 n. L 94/375), attuata in Italia con il d. lgs. 203/2016 (GU Serie Generale n.262 del 09-11-2016).

⁵² Cfr. art. 4 ss. Direttiva.

nel territorio di uno Stato membro, il cui canone, nel caso in cui la sistemazione sia fornita dal datore di lavoro, non dovrà essere eccessivo e non potrà essere trattenuto alla fonte⁵³. È inoltre riconosciuto il diritto alla parità di trattamento dei lavoratori stagionali quanto alle condizioni di impiego, all'esercizio della libertà sindacale, alla sicurezza sociale, alla formazione⁵⁴.

Per quanto riguarda l'obiettivo della lotta al lavoro irregolare, a questo risponde la Direttiva 2009/52/CE⁵⁵, che ha previsto il divieto generale di assunzione di lavori di cittadini extracomunitari non autorizzati a soggiornare nel territorio dell'Unione, l'obbligo per il datore di lavoro, nel caso di assunzione irregolare, di pagare tutte le somme dovute a titolo di retribuzione e i contributi previdenziali, la possibile esclusione dai benefici e dagli aiuti pubblici e la chiusura degli stabilimenti nel caso di violazioni gravi. Sempre alla finalità repressivo-dissuasiva, è da ricondurre anche la Direttiva 2011/36/UE⁵⁶ in materia di contrasto alla tratta di essere umani, che affianca alle previsioni di diritto penale anche misure volte alla prevenzione e alla protezione delle vittime⁵⁷.

Si deve, inoltre, aggiungere che un nuovo mezzo per contrastare il fenomeno del caporalato intende venire, all'interno della Politica Agricola Comune, dal meccanismo della condizionalità. Se già a partire dal 2003 era stata prevista l'esclusione dal beneficio diretto, o una riduzione del beneficio, per quegli agricoltori che non rispettassero determinati requisiti posti a tutela della salute e del benessere delle piante e degli animali, l'accordo faticosamente raggiunto per il nuovo settennio, considerato molto deludente sotto il profilo dei vincoli ambientali, si segnala, invece, in positivo per l'introduzione della clausola di condizionalità sociale. Cioè a dire, la possibilità di applicare una sanzione amministrativa a carico dei beneficiari di contributi e incentivi pubblici di matrice europea che non rispettino la legislazione di fonte nazionale, internazionale e unionale a tutela dei lavoratori⁵⁸. Benchè nel primo biennio si tratterà di un'applicazione rimessa alla volontà di ciascuno Stato membro, essa diverrà invece obbligatoria a far data dal 2025, spettando ai singoli Paesi di definire, all'interno dei Piani strategici nazionali, i modi di attuazione della condizionalità sociale, il che comporterà necessariamente il raccordo con le forme di controllo del mercato del lavoro agricolo già esistenti nelle relative realtà⁵⁹.

⁵³ Cfr. art. 20 Direttiva.

⁵⁴ Cfr. art. 23 Direttiva.

⁵⁵ Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, recante "norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare", attuata in Italia con d. lgs. 16 luglio 2012, n. 109 (cd. Legge Rosarno). Prima della Legge Rosarno, la legislazione italiana già proibiva l'impiego di migranti irregolari, sanzionando i datori di lavoro con il carcere (da sei mesi fino a tre anni) e una multa di 5.000 euro per ciascun lavoratore migrante irregolare impiegato (artt. 12, comma 5, e 22, comma 12, del T.U. sull'Immigrazione (D. lgs. 286/1998)). Dando seguito alla Direttiva, la Legge Rosarno ha inasprito le sanzioni penali, aggiungendo tra queste anche la possibilità di condannare il datore di lavoro a pagare le spese per il rimpatrio del lavoratore. La legge ha anche previsto che il lavoratore migrante che denunci il datore e cooperi nel procedimento penale possa essere riconosciuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari (sul tema, *ex multis*, M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, n.3/2010, p. 99 ss.)

⁵⁶ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, attuata in Italia con d. lgs. 4 marzo 2014, n. 24.

⁵⁷ Per un commento si veda M. VENTUROLI, *La direttiva 2011/36/UE: uno strumento "completo" per contrastare la tratta degli esseri umani*, in S. FORLATI (a cura di), *La lotta alla tratta di esseri umani fra dimensione internazionale e ordinamento interno*, Napoli, 2013, p. 47 ss.

⁵⁸ Si vedano gli artt. 84-89 Reg. (UE) 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune.

⁵⁹ Si veda l'art. 14 del Reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

IV. IL CAPORALATO AGRICOLO IN ITALIA

In Italia, il caporalato costituisce una pratica risalente. Alcune ricerche hanno dimostrato come figure simili ai caporali esistessero già tra il '600 e il '700, quando si trattava di organizzare migrazioni stagionali in territori inospitali della Toscana, del Lazio e del Sud Italia⁶⁰. Sicuramente, il caporalato era già diffuso nella seconda metà dell'Ottocento (in concomitanza con l'affermarsi di colture, come quella del riso e della vite, che richiedevano abbondante manodopera, soprattutto avventizia) e alla stessa epoca la figura dell'intermediario era socialmente accettata e perfettamente inserita nella comunità di riferimento⁶¹.

Con l'andare del tempo, questo fenomeno - non affatto scomparso - è andato però modificando la propria fisionomia, anche in risposta alle trasformazioni del lavoro agricolo sia in termini di tecniche utilizzate che di composizione e provenienza geografica della manodopera. Se nel caporalato classico si trattava, infatti, essenzialmente di ingaggiare lavoratori locali organizzandone il trasferimento dalle città alle campagne per la stagione del raccolto⁶², nel cd. nuovo caporalato (anche detto *caporalato nero*, per la presenza di stranieri in posizione apicale)⁶³ sono andati piuttosto emergendo tratti di particolare crudeltà e sfruttamento. Non è raro, infatti, che l'intermediario eserciti un controllo pressoché totale sulla vita del lavoratore sia dentro sia fuori i campi di lavoro, costringendolo a sperimentare una situazione di ricatto occupazionale ed esistenziale che gli impedisce di denunciare gli abusi e le violenze patiti⁶⁴.

⁶⁰ D. PERROTTA, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in *Meridiana*, 2014, n. 79, p. 193 ss.

⁶¹ *Ibidem*, 195

⁶² Lo racconta bene la pellicola neorealista *Riso Amaro*, diretto nel 1949 da Giuseppe De Santis, che ha sullo sfondo il periodico spostamento delle cd. mondine dai luoghi di origine verso il Piemonte e la Lombardia. Il film si apre con l'immagine delle donne riunite alla stazione di Torino in partenza per le campagne del vercellese. Sul treno, s'incontrano due donne, protagoniste del film, la cui storia diventerà l'occasione per narrare di una guerra tra poveri, anzi tra donne povere: le operaie regolari assunte dalla Camera del Lavoro, da una parte, e le clandestine, assoldate senza contratto dal caporale, dall'altra parte. In una delle scene più drammatiche del film, si scatena una lotta violenta in mezzo ai campi tra le lavoratrici regolari e quelle irregolari, dopo che il caporale aveva detto alle seconde che sarebbero state assunte solo se avessero lavorato di più e meglio delle prime. Nella pellicola, tuttavia, è un senso di solidarietà a prevalere tra le donne, che porterà quelle regolarmente assunte a recarsi dal padrone per chiedere che a tutte, indistintamente, sia consentito di lavorare.

⁶³ Sul mutamento della fisionomia del caporalato nel settore agricolo, v., da ultimo, L. PALMISANO, *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, in F. DI MARZIO (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, Roma, 2017, p. 17 ss.

⁶⁴ Come evidenzia M. OMIZZOLO, *Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell'Agro Pontino*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2020, spec. 8 ss., la ricattabilità occupazionale ed esistenziale a danno dei migranti è favorita dalle inefficaci e poco trasparenti politiche di governo nazionali in materia di immigrazione economica. Basti pensare alle carenze del sistema disegnato dal cd. decreto flussi, che individua quote di ingresso assolutamente esigue, e al circolo vizioso innescato dal fatto di costituire la previa esistenza di un contratto di lavoro il titolo per vedersi riconosciuto (anche in sede di rinnovo) il permesso di soggiorno nel nostro territorio (v. art. 5 bis T.U. Immigrazione); ciò induce i lavoratori immigrati ad accettare qualsiasi condizione di lavoro (quando non anche a pagare per ottenere un contratto), nella speranza di essere regolarizzati *ex post* o di riottenere il permesso di soggiorno e dissuadendoli dal compiere rivendicazioni e reclamare tutele, a maggior ragione in considerazione del fatto che il soggetto che denuncia il caporale o proprio datore di lavoro è perseguibile per il reato di clandestinità (art. 10 T.U. immigrazione). La medesima circostanza agevola l'immigrazione irregolare, tanto in più in presenza di politiche di ingresso restrittive che - anche nelle quote più che raddoppiate previste nell'ultimo decreto flussi varato dal governo Draghi - non rispondono al reale fabbisogno di manodopera (sul punto cfr., per tutti, SPINELLI, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici - Focus sul lavoro agricolo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n.1/2020, p. 125 ss.).

Tale situazione è stata ben documentata, in Italia, da inchieste giornalistiche⁶⁵, rapporti di ONG⁶⁶, ricerche condotte da sociologi e antropologi⁶⁷, nonché una filmografia ispirata a recenti tragici fatti di cronaca⁶⁸. Hanno altresì avuto grande eco mediatico le azioni di rivendicazione compiute dai braccianti stranieri a Rosarno (Calabria) nel gennaio del 2010, a Nardò (Puglia) nell'estate del 2011, nell'Agro pontino nell'aprile del 2016 e nell'ottobre del 2019⁶⁹. Complice la pandemia e l'acuirsi della crisi climatica, gli articoli sulla stampa nazionale di denuncia del caporalato, dello sfruttamento degli addetti del settore agricolo e delle morti sono quasi all'ordine del giorno⁷⁰.

Anche l'attenzione della dottrina italiana per questo tema è andata crescendo sensibilmente nell'ultimo lustro di anni, accompagnando l'entrata in vigore di una legge *ad hoc* che ha comportato un inasprimento delle sanzioni penali e la predisposizione di misure di contrasto anche di tipo preventivo.

Nonostante sul piano penale la repressione stia dando risultati più che apprezzabili⁷¹, il fenomeno dell'intermediazione illecita di manodopera gode ancora di ottima salute. Nel *Quinto Rapporto su Agromafie e Caporalato*, si è stimato che i fenomeni dello sfruttamento e del caporalato coinvolgono almeno 180mila braccianti italiani e stranieri, tra cui anche lavoratori che sono regolarmente assunti o il cui rapporto di lavoro si colloca nella c.d. zona grigia⁷². Nella maggior parte dei casi, le vittime del caporalato sono, però, lavoratori in nero (circa il 35%, in Italia, secondo le stime⁷³) e tra questi molte donne, preferite agli uomini per alcuni tipi di pratiche colturali (ma pagate ancora meno) e facile preda di maltrattamenti e abusi sessuali⁷⁴. A livello geografico, le regioni italiane più colpite sono la

⁶⁵ Si pensi, ad esempio, alle inchieste di Leo Grande, raccolte nei volumi *Le male vite. Storie di contrabbando e di multinazionali* (2003, 2010); *Nel paese dei viceré. L'Italia tra pace e guerra* (2006); *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud* (2008).

⁶⁶ Amnesty International, Oxfam, Medici senza frontiere, Terra!

⁶⁷ Si veda, da ultimo, M. OMIZZOLO, *Sotto padrone: uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Feltrinelli 2020.

⁶⁸ La morte per fatica, nel 2015, della bracciante pugliese Paola Clemente ha ispirato la pellicola, molto forte e toccante, intitolata *Spaccapietre*, uscita nel 2020 (per la regia di Gianluca e Massimiliano De Serio).

⁶⁹ Le vicende dei braccianti indiani dell'Agro Pontino ha ispirato il docu-musical *The Harvest* (per la regia di A.P. Mariani), esperimento cinematografico interessante perché coniuga il linguaggio della musica e delle danze tradizionali con quello del documentario. Narra delle storie parallele di un agricoltore indiano Sikh e di una mediatrice culturale che cerca di aiutare la comunità impartendo lezioni di italiano.

⁷⁰ Basti pensare agli articoli apparsi sui maggiori quotidiani alla metà del mese di dicembre 2021, riguardanti l'inchiesta che ha coinvolto alcune aziende agricole ubicate nella provincia di Foggia.

⁷¹ Per alcuni dati relativi alle inchieste della magistratura e alle operazioni di polizia giudiziaria ai fini della repressione del caporalato e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura, cfr. R. IOVINO, *L'infiltrazione delle mafie*, cit., p. 18 ss.

⁷² Per "lavoro grigio" s'intende quello prestato in costanza di un regolare contratto di lavoro, ma in violazione della normativa fiscale, contributiva e previdenziale, che è molto diffuso tra le imprese agricole. In sede di (ri)stipula del contratto di lavoro a termine, queste procedono infatti a indicare un numero inferiore di ore e/o giornate di lavoro rispetto a quelle effettivamente lavorate, pagando in nero la differenza. Ulteriore criticità è rappresentata dal fatto che l'indennità per disoccupazione involontaria, spettante ai lavoratori che siano stati impiegati per un numero di giornate tra le 50 e le 180, non è dovuta ai lavoratori extracomunitari muniti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, derivandone effetti distorsivi: per un verso, le giornate di lavoro sono spesso attribuite a lavoratori fittizi (i cd. falsi braccianti) per consentire alle imprese di riscuotere l'indennità di disoccupazione; per altro verso, il lavoratore straniero non ha interesse a esigere da parte del datore di lavoro la denuncia dei giorni effettivamente lavorati perché non potrà beneficiare della prestazione. A ciò si aggiunga che ai lavoratori stranieri è precluso di poter chiedere, in caso di rimpatrio, il rimborso dei contributi previdenziali versati.

⁷³ Cfr. Documento approvato dalle Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XIII (Agricoltura) nella seduta del 12 maggio 2021 a conclusione dell'indagine conoscitiva sul caporalato in agricoltura (Doc. XVII n.9).

⁷⁴ Sulla drammatica situazione delle donne della comunità sikh nell'Agro pontino, si veda, da ultimo, l'articolo apparso su *La Repubblica* il 16 ottobre 2021 dal titolo "Io sono una pecora, loro i leoni. Stupri e umiliazioni, l'incubo delle nuove schiave nel Basso Lazio costrette a lavorare tra i veleni". Per una pregevole analisi, in una prospettiva di genere, delle politiche italiane in tema di immigrazione, si veda il volume curato da E. OLIVITO, *Gender and Migration in Italy: A Multilayered Perspective*, London, 2020.

Lombardia, l'Emilia-Romagna, la Toscana, la Campania, la Puglia, la Basilica, la Calabria e la Sicilia, con riferimento a territori particolari a forte vocazione agro-alimentare e a distretti di eccellenza produttiva⁷⁵.

In alcune zone del Mezzogiorno, i caporali hanno oggi un monopolio quasi totale sull'attività di intermediazione, che svolgono anche con l'ausilio delle nuove tecnologie⁷⁶. Ciò a causa dell'inefficienza dei canali pubblici per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (come le cd. liste di prenotazione, predisposte dai centri per l'impiego di alcune regioni del Sud Italia), la debolezza delle organizzazioni dei produttori (che al Nord d'Italia riescono, invece, a porre in essere trattative dagli esiti più vantaggiosi con la controparte industriale), la frammentarietà della realtà produttiva, la carenza delle infrastrutture (per es. i trasporti), le difficoltà nell'organizzazione del lavoro (come nel caso della raccolta del pomodoro da industria), la massiccia presenza di immigrati⁷⁷ e l'infiltrazione delle mafie⁷⁸. Il che spiega anche perché i caporali forniscano, spesso in collaborazione con professionisti locali, molti altri servizi a braccianti e imprenditori⁷⁹: il trasporto nei campi e in altri luoghi (negozi, stazioni ferroviarie, ospedali, ecc.), la supervisione nei luoghi di lavoro, il reperimento e la gestione dell'alloggio (il più delle volte fatiscente, ma pagato a caro prezzo), la fornitura di cibo e acqua nel luogo di abitazione e nei campi, il disbrigo di pratiche amministrative.

Peraltro, è tristemente noto come i lavoratori immigrati sperimentino nella stragrande maggioranza dei casi una condizione di esclusione sociale e di marginalizzazione, anzitutto rispetto al contesto urbano, amplificata da pulsioni e atteggiamenti ostili di tipo xenofobo, veicolati anche da retoriche che li rappresentano come una minaccia per la sicurezza e l'identità culturale del Paese⁸⁰.

V. LE MISURE DI CONTRASTO AL CAPORALATO IN ITALIA

La complessità del fenomeno caporalato, e dello sfruttamento del lavoro che spesso vi si accompagna, esige una risposta articolata; è quindi più che mai opportuno che le misure di contrasto da parte dell'ordinamento si muovano su piani diversi e contemplino misure

⁷⁵ Per una recente mappatura delle aree comunali, all'interno delle Regioni italiane, in cui il caporalato si manifesta con particolare problematicità, si veda *Geografia del Caporalato* (a cura dall'Osservatorio Placido Rizzotto FLAI-CGIL), Roma, 2021.

⁷⁶ È, infatti, assai diffuso l'uso di chat su *What's Up* e il ricorso al cd. dark web.

⁷⁷ Tra questi, vanno naturalmente considerati anche i richiedenti asilo e i rifugiati, in un processo che è stato appunto definito di "refugizzazione" del lavoro in agricoltura. Sullo strutturale contributo della manodopera straniera all'agricoltura italiana, si veda da ultimo il Rapporto "L'impiego dei lavoratori stranieri nell'agricoltura in Italia. Anni 2000-2020", curato dal Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), in cui sono messi bene in risalto, con riferimento alle diverse realtà regionali, i fenomeni della etnicizzazione e della concentrazione di alcune nazionalità in specifiche mansioni; per una ricostruzione delle politiche italiane in materia di immigrazione fino agli anni più recenti, COLUCCI, *Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni Sessanta alla crisi delle politiche*, in Meridiana, 2018, p. 9 ss.; per rilievi critici sul tema anche G. BASCHERINI, *Immigrazione e asilo*, in Treccani. *Il libro dell'anno del diritto 2016*, Roma, 2016, pp. 277 ss.

⁷⁸ Cfr. *Relazione su Mafie, Migranti e Tratta di esseri umani e nuove forme di schiavitù*, Commissione Antimafia, 14 dicembre 2017, Doc. XXIII n. 30. È qui appena il caso di ricordare che l'infiltrazione delle mafie nel settore agroalimentare del nostro Paese non si limita all'intermediazione illecita di manodopera e all'agevolazione dell'immigrazione clandestina, ma si estende al controllo dei mercati ortofrutticoli e alla contraffazione di prodotti da commercializzare sia all'estero che in Italia (per riferimenti puntuali R. R. IOVINO, *L'infiltrazione delle mafie*, cit., p. 23 ss.)

⁷⁹ Cfr. M. OMIZZOLO, *Sfruttamento lavorativo*, cit., p. 14 ss.

⁸⁰ Si vedano, per tutti, A. DAL LAGO, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Roma 2004; L. FERRAJOLI, *Le politiche contro i migranti tra disumanità e illegalità*, in M. GIOVANNETTI – N. ZORZELLA, *Ius migrandi – Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, 2020, p. 17 ss.

con finalità diversificate. Agli interventi del legislatore, si affiancano, inoltre, iniziative che si possono definire “dal basso”, promosse cioè dagli stessi attori della filiera, spesso con il sostegno degli enti locali e dei sindacati di riferimento, e dirette a favorire la legalità e combattere il lavoro sommerso.

5.1. *Le misure di contrasto nel diritto del lavoro: dalla legge sulla risicoltura alla riforma Biagi.*

Il primo terreno su cui si combattono il reclutamento e l'impiego irregolare di manodopera è certamente quello del diritto del lavoro.

Su tale fronte, l'intervento degno di nota più risalente nel tempo può essere considerato la legge n. 337 sulla risicoltura⁸¹, varata nel 1907 in risposta all'elevato contenzioso sorto nelle zone della penisola interessate da tale pratica⁸². Tra le altre prescrizioni volte a regolare il lavoro nelle risaie, vi si trovava espresso il divieto per l'intermediario di appropriarsi del salario spettante al lavoratore quale prezzo per la sua attività, comminandosi la nullità del patto che avesse avuto tale scopo⁸³.

Il divieto di intermediazione di manodopera a scopo di lucro formulato nel provvedimento appena citato venne poi generalizzato a opera del r.d. n. 2214 del 1919⁸⁴, per essere eliminato quattro anni dopo da uno dei primi decreti del governo fascista, che però lo reintrodusse nel 1929⁸⁵ allorquando, insieme al sistema pubblico di collocamento in agricoltura, si istituirono anche tre uffici nazionali dedicati al controllo delle migrazioni interne di manodopera⁸⁶.

Nell'Italia repubblicana, il primo baluardo contro il caporalato è stato rappresentato dall'accentramento in mano pubblica dell'attività di collocamento, realizzatasi con la legge n. 264 del 29 aprile 1949⁸⁷. Successo politico dell'allora Ministro del Lavoro Amintore Fanfani⁸⁸, la legge n. 264/1949 rese obbligatorio l'inserimento dei lavoratori nelle liste di collocamento in base all'età, al titolo di studio, al settore e alla qualifica, e per i datori di

⁸¹ In realtà, il primo provvedimento sulla risicoltura, emanato con legge 12 giugno 1866, n. 2967, ebbe come uno degli scopi principali quello di fare in modo che i campi dedicati a tale coltura fossero, per esigenze igienico-sanitarie legate alla insalubrità dei luoghi, posti a una certa distanza dai centri abitati. Le condizioni particolarmente gravose con cui si svolgeva il lavoro in risaia – e, tra queste, anche la larga diffusione dell'intermediazione illecita a fronte dell'affermarsi del lavoro avventizio – destarono grande preoccupazione nel movimento bracciantile dei primi del '900, ponendo la protezione dei lavoratori del settore al centro degli obiettivi della neo costituita Federazione nazionale dei lavoratori della terra (su questi temi, si v. V. STRINATI, *Il lavoro nelle risaie tra lotte sindacali e legislazione sociale* (1866-19), in *Studi Storici*, n.3/2006, p. 705 ss.)

⁸² Frutto di una gestazione lunga e piuttosto controversa, la legge del 1907 conteneva sia prescrizioni di carattere igienico-sanitario (riguardanti, ad esempio, la somministrazione del chinino), sia prescrizioni circa l'orario di lavoro, le condizioni di impiego di donne e minori, la durata dell'impiego (cfr. V. STRINATI, *Il lavoro nelle risaie*, cit., p. 737 ss.)

⁸³ Cfr. art. 20 Legge sulla Ricoltura del 1907.

⁸⁴ Regio Decreto-legge 19 ottobre 1919, n. 2214, recante norme circa l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

⁸⁵ Cfr. D. PERROTTA, *Vecchi e nuovi mediatori*, cit., p. 199.

⁸⁶ I tre uffici erano quello per la monda del riso a Milano, quello per la raccolta delle olive a Bari e per la mietitura del grano a Roma. Nel 1931, venne anche istituito il Commissariato per le migrazioni e la colonizzazione interna (che succedette al Comitato permanente per le migrazioni interne, istituito nel 1926), preposto alla gestione dell'allocatione della manodopera rurale (per ampi riferimenti, cfr. S. GALLO, *Senza attraversare le frontiere: Le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, 2012).

⁸⁷ Legge n. 264 del 29 aprile 1949 (*Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati*).

⁸⁸ L'istituto del collocamento rappresentò, dalla fine del 1943 alla primavera del 1949, un tema di particolare rilevanza politica, la cui risoluzione toccò alcune delle questioni principali della vita italiana e del dibattito pubblico del periodo: il passaggio dall'ordinamento corporativo fascista a un ordinamento di tipo democratico, la definizione dei rapporti tra la sfera sindacale e la sfera statale, l'entità dell'intervento statale nel mercato del lavoro e i meccanismi di regolamentazione tra le parti sociali, nonché il ruolo della manodopera nel processo di ricostruzione (per più ampie considerazioni sul tema, M. COLUCCI e S. GALLO, *Agricoltura, Conflitto e Collocamento: 1950-2003*, in *Osservatorio Placido Rizzotto* (a cura di), *Agromafie e caporalato. Quarto Rapporto*, Roma, 2018, p. 69 ss.)

lavoro di rivolgersi agli uffici preposti per soddisfare la propria domanda di occupazione. Tale accentramento serviva, evidentemente, a introdurre il divieto di ogni forma di intermediazione privata, la cui violazione avrebbe integrato un'ipotesi di reato punito con l'ammenda e, nei casi più gravi, con l'arresto. Questo assetto fu modificato da una serie di successivi interventi, tra cui la legge 28 febbraio 1987, n. 56, che per un verso inasprì la pena per l'intermediario⁸⁹, per altro verso depenalizzò la condotta del datore di lavoro che avesse utilizzato manodopera non attingendo alle liste di collocamento.

L'altro tassello fondamentale si deve all'approvazione della legge 23 ottobre 1960, n. 1369⁹⁰, con cui si punì, sempre a titolo contravvenzionale, il fenomeno dell'interposizione di manodopera, cioè le situazioni in cui si verificasse la dissociazione tra la titolarità del contratto e l'utilizzo della prestazione lavorativa⁹¹.

Nel 1970, poi, a completamento del più generale intervento legislativo nel settore del lavoro semplificato dall'approvazione dello Statuto dei lavoratori, fu emanata la legge n. 83 sul collocamento agricolo⁹², che intese ripensare l'impianto della legge 264/1949, rendendo soprattutto meno burocratica la dinamica della mediazione pubblica e statale in tale settore⁹³. Tuttavia, l'applicazione della legge si rivelò critica e non diede i risultati sperati sia perché le imprese disattesero sostanzialmente l'obbligo di presentare i piani colturali (e, anche quando lo fecero, comunicarono un fabbisogno di manodopera di molto inferiore a quello effettivo); sia perché le commissioni comunali e territoriali, composte per la maggior parte da rappresentanti sindacali, non riuscirono ad avere il ruolo di indirizzo e coordinamento che avrebbero dovuto avere⁹⁴.

I divieti di intermediazione e interposizione di manodopera sono venuti meno a seguito delle riforme del mercato del lavoro degli anni Novanta, che si sono mosse nella direzione della complessiva riduzione della sfera di azione pubblica⁹⁵. La legge n. 608, nel 1996, e la legge n. 469, nel 1997, hanno previsto, tra altro, l'abolizione dei piani colturali per le aziende e l'introduzione della chiamata diretta senza la mediazione del collocamento.

⁸⁹ Si deve, per esempio, a questo provvedimento anche la previsione del sequestro del mezzo usato allo scopo di svolgere l'attività di intermediazione: cfr. G. DE SANTIS, *Caporalato e sfruttamento di lavoro*, cit., p. 9 ss.

⁹⁰ Legge 23 ottobre 1960, n. 1369 (*Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi*).

⁹¹ La legge n. 1369/1960 vietava all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, stabilendo altresì che i prestatori di lavoro occupati in violazione dei divieti posti dalla legge fossero considerati, a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente avesse utilizzato le loro prestazioni.

⁹² D.L. 3 febbraio 1970, n. 7 (*Norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli*) (G.U. Serie Generale n.29 del 03-02-1970).

⁹³ Protagonisti di tale intermediazione divenivano le Commissioni regionali, provinciali e statali che avevano il compito di stabilire, in considerazione delle previsioni e delle esigenze produttive, dove e come allocare la manodopera. Inoltre, la legge introduceva l'obbligo per le imprese di comunicare annualmente alla Commissione regionale il piano culturale aziendale in modo che essa potesse predisporre con anticipo la dislocazione della forza lavoro necessaria. Tra le novità più importanti per le imprese inadempienti, vi era, poi, l'esclusione dai finanziamenti che, nel frattempo, erano divenuti una voce significativa di entrata per gli imprenditori agricoli.

⁹⁴ Cfr. G. ROMA e A. VINO, *Collocamento, previdenza e mercato del lavoro in agricoltura*, in M.G. GAROFALO e L. LAGALA (a cura di), *Collocamento e mercato del lavoro*, Bari, 1982, pp. 129 ss.

⁹⁵ Ciò è avvenuto anche in conseguenza di una serie di critiche che aveva interessato il sistema: l'eccessiva rigidità burocratica, l'incapacità di soddisfare richieste di lavoro più sofisticate e una generale inefficacia, cui si aggiunse la declaratoria di incompatibilità della normativa italiana in materia di collocamento pubblico con i principi del diritto comunitario da parte della Corte di giustizia CEE (sentenza dell'11 dicembre 1997, n. 55, *Job Centre coop. arl.*, Causa C-55/96).

Questi provvedimenti sono stati presi parallelamente al cd. pacchetto Treu (l. n. 196/1997), che ha istituito il lavoro temporaneo e le cd. agenzie interinali, rendendo lecita la c.d. interposizione di manodopera.

Il processo di riforma del mercato del lavoro è stato quindi portato a compimento dalla legge Biagi⁹⁶, che ha eliminato definitivamente il divieto di ogni forma di intermediazione e di somministrazione di manodopera e ha introdotto il contratto di somministrazione di manodopera⁹⁷. Gli strumenti di contrasto al caporalato previsti dalla legge Biagi, individuati in tre fattispecie di diversa gravità (la somministrazione irregolare, la somministrazione abusiva e la somministrazione fraudolenta), sono stati, poi, sostanzialmente espunti dall'ordinamento a seguito del c.d. Jobs Act⁹⁸ e, successivamente, del d.lgs. n. 8/2016 che ha trasformato in illeciti amministrativi i reati di somministrazione irregolare e abusiva di manodopera, spianando la strada alla riscrittura della disciplina penalistica ad opera della legge n. 199/2016⁹⁹, mentre la somministrazione fraudolenta è stata reintrodotta come reato di natura contravvenzionale nel 2018¹⁰⁰.

5.1.1. (Segue). *La Rete del Lavoro Agricolo di Qualità.*

Rinviando al prossimo paragrafo l'analisi dei profili penalistici della materia, occhie sin d'ora osservare che all'interno della legge 199/2016 si rinvencono anche misure di tipo giuslavoristico e promozionale¹⁰¹. Tra queste spicca il rafforzamento della cd. Rete del Lavoro Agricolo di Qualità, istituita nel 2014¹⁰² allo scopo di costituire un elenco di imprese agricole (ma non solo¹⁰³) che si qualificano per l'eticità della loro attività. Possono, infatti, iscriversi alla stessa le imprese che non abbiano riportato condanne per violazioni della normativa fiscale, lavoristica e previdenziale, nonché per alcuni delitti, tra

⁹⁶ L. 14 febbraio 2003, n.30, recante oggetto 'Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro', attuata dal D. Lgs. 10 settembre 2003 n. 276 (GU Serie Generale n. 235 del 9-10-2003, Suppl. Ordinario n. 159)

⁹⁷ Il contratto di somministrazione di manodopera è oggi definito dall'art. 30 d.lgs. 81/2015 come quel contratto, a tempo indeterminato o determinato, con cui un'agenzia di somministrazione autorizzata mette a disposizione di un utilizzatore uno o più lavoratori suoi dipendenti, i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore. Sul ricorso a questo strumento, anche con riferimento alle cd. clausole di contingentamento, e al rapporto con il contratto di appalto e le forme di condivisione del lavoro ammesse dalla legge in agricoltura, v. V. NUZZO, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 357/2018.

⁹⁸ D. Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183) (GU Serie Generale n.144 del 24-06-2015 - Suppl. Ordinario n. 34).

⁹⁹ Cfr. P. BRAMBILLA, *'Caporalato tradizionale' e 'nuovo caporalato': recenti riforme a contrasto del fenomeno*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2017, p. 188 ss. (p. 206 ss.).

¹⁰⁰ La reintroduzione del reato di somministrazione fraudolenta si deve al d.l. n. 87/2018 recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese" (cosiddetto "Decreto Dignità"), conv. con mod. in l. n. 96/2018. V. amplius infra § 5.2, nota n.

¹⁰¹ Trattasi di modifiche al sistema dei controlli nei luoghi di lavoro, misure di supporto ai lavoratori stagionali, modalità sperimentali per il collocamento agricolo (cfr. artt. 8-9 l. n. 199/2016).

¹⁰² L'istituzione della Rete del Lavoro agricolo di qualità si deve all'art. 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (GU Serie Generale n.192 del 20-08-2014 - Suppl. Ordinario n. 72).

¹⁰³ È infatti previsto che possano iscriversi alla Rete altri soggetti quali, ad esempio, gli sportelli unici per l'immigrazione, i centri per l'impiego, i soggetti autorizzati all'esercizio delle attività di intermediazione di lavoro, ma non anche altri operatori economici della filiera agro-alimentare (per una critica sul punto, tra altri, C. FALERI, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lav. Dir.*, n.2/2021, p. 257 ss. (p. 270).

cui quello previsto dall'art. 603 *bis* c.p.¹⁰⁴; è necessario, inoltre, che l'impresa richiedente non sia collegata o controllata ad altra impresa priva dei requisiti per accedere alla Rete e che la stessa applichi i contratti collettivi predisposti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative¹⁰⁵.

Il numero delle imprese iscritte alla Rete è cresciuto negli ultimi anni fino a superare le 5.000 unità¹⁰⁶. A questo risultato (invero, ancora al di sotto delle aspettative) hanno sicuramente contribuito alcune politiche incentivanti adottate a livello regionale che hanno subordinato l'erogazione di contributi alla presenza delle imprese nell'elenco, come anche il favore verso gli operatori inseriti nell'elenco da parte della GDO e della industria alimentare¹⁰⁷. Tuttavia, le zone d'ombra intorno a questa iniziativa non si sono dissipate, dal momento che, per disposto legislativo, proprio le aziende iscritte alla Rete sono sottratte - almeno in prima battuta - al sistema dei controlli¹⁰⁸. In buona sostanza, la certificazione dell'eticità dell'agire dell'azienda non appare suffragata da verifiche oggettive, rischiando di avvantaggiare sul mercato anche operatori nient'affatto rispettosi dei diritti dei lavoratori. Ulteriore fattore di criticità è dato dal fatto che le Sezioni territoriali in cui dovrebbe essere articolata la Rete, e che dovrebbero svolgere, tra le altre, le importanti funzioni di agevolare l'incontro tra domanda e offerta e organizzare i flussi migratori, hanno incontrato notevoli difficoltà nella loro attuazione e sono oggi presenti in un numero ancora limitato di province¹⁰⁹.

A rendere più trasparente e efficace l'azione della Rete dovrebbe invero contribuire il raccordo con il cd. *Tavolo Caporalato*, organismo inter-istituzionale introdotto nel 2018¹¹⁰ con funzioni di impulso e attuazione della strategia nazionale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo, messa a punto mediante un *Piano Triennale* nazionale¹¹¹, declinabile sulle realtà territoriali, la cui realizzazione appare oggi più che mai fondamentale anche ai fini del rispetto della clausola di condizionalità sociale inserita nella riforma della PAC.

¹⁰⁴ L'iscrizione alla Rete è rivolta principalmente alle imprese agricole (ex art. 2135 c.c.); tuttavia, possono aderirvi anche altri soggetti (sportelli unici per l'immigrazione, istituzioni locali, centri per l'impiego etc.) e altre imprese con dipendenti assunti come lavoratori agricoli.

¹⁰⁵ Deve trattarsi dei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria. Tale requisito serve a contrastare il dilagare, anche nel settore agricolo, dei cd. contratti pirata, che introducono discriminazioni salariali tra i lavoratori (dumping salariale).

¹⁰⁶ L'aggiornamento dell'elenco delle imprese iscritte alla Rete è a cura dell'Inps, sul cui sito istituzionale è reperibile.

¹⁰⁷ Cfr. M. D'ONGHIA – C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 2018, p. 16; SPINELLI, *Immigrazione e mercato del lavoro*, cit., p. 137 ss.

¹⁰⁸ L'esonero dalle ispezioni delle imprese iscritte alla Rete non si applica quando l'intervento ispettivo sia richiesto dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'autorità giudiziaria o da autorità amministrative.

¹⁰⁹ D. FIATTI, *Rete del Lavoro Agricolo di Qualità: lo stato dell'arte*, in *Geografia del Caporalato* (a cura dall'Osservatorio Placido Rizzotto FLAI-CGIL), Roma, 2021, p. 9 ss.

¹¹⁰ Il Tavolo è presieduto dal Ministro del Lavoro e composto da altri undici membri istituzionali (Ministri o loro delegati, INPS, Guardia di Finanza, rappresentanti di enti locali), partecipandovi anche rappresentanti dei datori di lavoro, degli agricoltori e delle organizzazioni del Terzo settore. Informazioni sull'attività del Tavolo e il metodo di lavoro sono reperibili al sito <https://www.integrazionemigranti.gov.it/>.

¹¹¹ Trattasi di un documento programmatico che si struttura intorno a quattro assi prioritari che riguardano la prevenzione dello sfruttamento lavorativo, la vigilanza e il controllo, la protezione delle vittime e il suo reinserimento socio-lavorativo, individuando misure da attuare nel breve periodo e interventi di sistema e di lungo periodo.

5.2. *Le misure di contrasto nel diritto penale: dalla novella del 2016 al disegno di legge n. 2404/2021.*

Sul fronte del diritto penale, la norma di riferimento è rappresentata dall'art. 603-bis c.p., rubricata *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*.

A inserire per la prima volta questa previsione all'interno del Titolo XII del Libro II del codice penale (riservato ai reati contro la persona e, in particolare, a quelli contro la libertà individuale) è stata la legge 14 settembre 2011 n. 148¹¹², in cui il delitto in parola veniva descritto come quello commesso da chiunque svolgesse “un'attività organizzata di intermediazione reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori”¹¹³.

L'intervento del legislatore era stato motivato dall'esigenza di rimediare a una lacuna del sistema, vale a dire rendere possibile sanzionare tutte quelle condotte e violazioni che esorbitassero dai confini degli illeciti contravvenzionali di cui alla legge Biagi¹¹⁴, senza tuttavia assumere i contorni più gravi dei reati di tratta di esseri umani e riduzione in schiavitù (di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p.) o dei casi meno gravi della violenza privata e dell'estorsione¹¹⁵.

I limiti e i profili di debolezza della fattispecie di nuovo conio apparvero, però, subito chiari ai commentatori, che oltre a criticare l'esclusione del datore di lavoro tra i soggetti direttamente punibili dalla norma incriminatrice¹¹⁶, evidenziavano la difficoltà probatoria tanto degli elementi costitutivi della fattispecie, tanto di quelli da cui desumere lo sfruttamento (costruiti intorno ai nodi della retribuzione, dell'orario di lavoro, della sicurezza sui luoghi di lavoro¹¹⁷). Ancora, si mettevano criticamente in luce la mancata previsione della responsabilità delle persone giuridiche¹¹⁸ e la troppa contiguità della norma rispetto a quelle fattispecie delittuose da cui avrebbe dovuto differenziarsi¹¹⁹.

Non potendo evitare di tenere conto anche delle scarsissime applicazioni giurisprudenziali

¹¹² Legge n. 148/2011 di conversione del decreto legge n.138/2011, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

¹¹³ Art. 12 legge 138/2003 «Art. 603-bis (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato».

¹¹⁴ Come si è ricordato sopra, nel 2018 è stato però reintrodotto nel nostro ordinamento il reato di somministrazione fraudolenta, fattispecie contemplata originariamente dalla legge Biagi affianco alla somministrazione irregolare e a quella abusiva. Tale fattispecie, collocata nel nuovo art. 38-bis del d. lgs. n. 81/2015 quale reato contravvenzionale, prevede una responsabilità penale in capo sia al somministratore sia all'utilizzatore della manodopera laddove si riscontri una loro specifica finalità di eludere le norme inderogabili di legge o del contratto collettivo. Definito come una sorta di caporalato “con i guanti bianchi”, detta fattispecie trova applicazione sia nei casi di appalto e pseudo appalto, sia nei casi di distacchi transnazionali che sono molto ricorrenti nell'ambito del lavoro agricolo.

¹¹⁵ Tra i numerosissimi contributi sul tema, cfr. A. DI MARTINO, *Caporalato e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, p. 106 ss.; FIORE, *(Dignità degli) Uomini e (punizione) dei caporali. Il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, Napoli 2013, p. 871 ss.; G. DE SANTIS, *Caporalato e sfruttamento di lavoro*, cit., p. 39 ss.)

¹¹⁶ Cfr. G. ROTOLO, *Dignità del lavoratore e controllo penale del caporalato*, in *Dir. pen. e proc.*, 2018, p. 811 ss.

¹¹⁷ Indice di sfruttamento sono la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

¹¹⁸ Cfr., *ex multis*, B. D'OTTAVIO, *Profili penali del reclutamento e dello sfruttamento di manodopera (il cd. caporalato)*, in *Lav. Dir. Eur.*, n.2/2019, 1 ss. (p. 23).

¹¹⁹ Cfr. G. DE SANTIS, *Caporalato e sfruttamento di lavoro*, cit., p. 41

della norma in parola¹²⁰, nel 2016 il legislatore provvedeva a riscriverne il dettato¹²¹, costruito oggi attorno a due ipotesi criminose distinte e autonome¹²²: l'una, il reclutamento illegale di manodopera a opera del caporale¹²³; l'altra, l'utilizzazione, l'assunzione e l'impiego di manodopera da parte del datore di lavoro in condizioni di sfruttamento¹²⁴, indipendentemente quindi dal fatto se vi sia stata intermediazione illecita. Fermo restando che gli indici sintomatici da cui desumere lo sfruttamento sono rimasti per lo più immutati rispetto al testo precedente¹²⁵, mentre gli altri elementi (violenza, minaccia, intimidazione, nonché la necessaria esistenza di una struttura organizzativa) sono stati espunti dalla fattispecie¹²⁶, consentendo così di reprimere condotte saltuarie e perpetrate con mezzi più subdoli¹²⁷, è indubbio che l'apparato repressivo – che ha dato già buona prova di sé¹²⁸ – si è notevolmente ampliato a seguito della novella. Si noti, infatti, che sono stati previsti l'arresto obbligatorio in flagranza di reato, la confisca obbligatoria (anche per equivalente), il controllo giudiziario dell'azienda¹²⁹, la responsabilità dell'ente¹³⁰. Al di là dell'orizzonte repressivo, nell'ottica della protezione delle vittime, la legge n. 199 ha, poi, ulteriormente previsto che queste possano ottenere un indennizzo da parte del Fondo anti-tratta in cui confluiscono i proventi delle confische ordinate a seguito

¹²⁰ Cfr. G. DE MARZO, *Le modifiche alla disciplina penalistica in tema di caporalato*, in *Foro It.*, 2016, c. 377 ss.

¹²¹ Legge 29 ottobre 2016, n. 199 (*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni di lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*) (GU Serie Generale n.257 del 03-11-2016).

¹²² Tale aspetto è messo chiaramente in luce da Cass. Pen., Sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7857, reperibile su www.osservatorioagromafie.it

¹²³ Secondo il novellato art. 603-bis c.p., è punito con una pena da uno a sei anni e la multa da 500 a 1000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque recluti manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi, in condizione di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori. Trattasi di un reato a dolo specifico, in cui l'autore deve rappresentarsi lo scopo della condotta, senza necessità che detto scopo si realizzi concretamente.

¹²⁴ Secondo il novellato art. 603-bis c.p., è punito con una pena da uno a sei anni e la multa da 500 a 1000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque utilizzi, assuma o impieghi manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno.

¹²⁵ Secondo la nuova formulazione, tuttavia, mentre lo sfruttamento e l'approfittamento dello stato di bisogno costituiscono elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice, in cui si concretizza il disvalore penale (cfr. Cass. Sez. IV Pen. 4 marzo 2022, n.7862, disponibili su www.osservatorioagromafie.it), gli indici legali da cui desumere lo sfruttamento non hanno carattere tassativo né esaustivo e servono piuttosto la valutazione del giudice (cfr., tra altri, V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *Labour & Law Issues*, n.2/2020, p. 84; per la giurisprudenza cfr. Cass. Pen., Sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7861 e Cass. Sez. IV Pen. 4 marzo 2022, n. 7859).

¹²⁶ È, tuttavia, necessario precisare che il ricorrere della violenza e della minaccia determina l'applicazione della circostanza aggravante che determina un inasprimento della pena (art. 603 bis, 2° co., c.p.).

¹²⁷ Cfr. E. SANTORI e C. STOPPIANI, *Luci e ombre della legge 199/2016. Cosa cambiare?* in *Quinto Rapporto Agromafie e Caporalato*, cit., p. 129 ss. (p. 140); C. FALERI, *Non basta la repressione*, cit., p. 261 ss.

¹²⁸ Per una ricognizione delle inchieste e dei procedimenti penali avviati nel territorio nazionale sulla scorta dell'art. 603 bis c.p., si vedano i dati raccolti dal "Laboratorio sulla sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime" promosso dal Centro di ricerca interuniversitario L'Altro diritto e dalla Flai-Cgil, <http://www.adir.unifi.it>.

¹²⁹ L'attuazione della misura cautelare reale del controllo giudiziario dell'azienda, subordinata alla condizione che l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale, implica l'affiancamento dell'imprenditore indagato con un amministratore cui è affidato il compito di vigilare sulla legalità dell'attività di impresa. Per un'analisi dell'istituto, anche nel difficile rapporto con il sequestro preventivo, si v. F. DEL VECCHIO, *Il controllo giudiziario dell'azienda e l'amministrazione dei beni sequestrati*, in G. DE SANTIS, S.M. CORSO e F. DEL VECCHIO (a cura di), *Studi sul caporalato*, cit., p. 129 ss.).

¹³⁰ Diffusamente, sul punto, CORSO, *La responsabilità "da reato" dell'ente datore di lavoro nella l. n. 199/2016*, in G. SANTIS, S.M. CORSO e F. DEL VECCHIO (a cura di), *Studi sul caporalato*, cit., p. 165 ss.

dell'accertamento del reato¹³¹, e che il lavoratore migrante che scelga di cooperare nel procedimento penale possa attivare il percorso di protezione sociale di cui all'art. 18 del d. lgs. 286/1998 (T.U.I.). I dati rilevano come quest'ultima misura sia stata attivata in un numero assai esiguo di casi¹³². È quindi da salutare con estremo favore la presentazione al Senato del disegno di legge n. 2404 intitolato "Norme per il contrasto dello sfruttamento lavorativo e per l'emersione del lavoro nero"¹³³, che intende allestire dispositivi più efficaci per la lotta al lavoro sommerso e sfruttato, anche nel quadro degli obiettivi individuati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹³⁴.

Le misure previste dal disegno di legge intendono, infatti, rappresentare una sorta di accompagnamento per le vittime di reati di particolare gravità - tra cui, appunto, quello di cui all'art. 603-bis c.p. - che scelgano di denunciare gli autori di tali reati o di rendere dichiarazioni su fatti di loro conoscenza che possano concretamente servire a raccogliere prove per l'individuazione o la cattura o per il sequestro di beni, denaro o altre utilità¹³⁵. Il percorso di protezione, predisposto dal Prefetto di concerto con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ed estendibile ai congiunti e parenti dei denunciati, oltre che agli altri lavoratori che si trovino nella medesima condizione di sfruttamento (spesso chiamati quali testimoni in giudizio), comprende la temporanea messa a disposizione di alloggi¹³⁶, la garanzia del reddito per un massimo di ventiquattro mesi dall'adesione al programma, l'assistenza sanitaria e legale, un percorso di formazione volto alla regolarizzazione e al reinserimento lavorativo.

Nell'ottica dell'approccio sistemico e sinergico che sorregge il provvedimento, da segnalare è anche la previsione dell'istituzione di un apposito ufficio con funzione di coordinamento e raccordo delle attività svolte non solo dalle autorità pubbliche, ma anche dal Terzo settore per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro, che si annuncia senza dubbio prezioso al fine di favorire una maggiore efficacia dell'azione.

5.3. *Le misure di contrasto "dal basso"*

A fronte di un fenomeno diffuso così capillarmente nel territorio e difficile da sradicare, le iniziative di contenimento che provengono dall'azione congiunta di attori privati – associazioni, cooperative di lavoratori, organizzazioni di produttori, anche in stretta collaborazione con gli enti locali e le organizzazioni sindacali – non possono che assumere una particolare rilevanza. Di tali iniziative ne esistono svariate, molte delle quali inserite nella più ampia cornice della promozione della cultura della legalità e di un modello di agricoltura sostenibile anche dal punto di vista sociale.

¹³¹ Ciò in ragione della numerosità dei casi in cui vittime del caporalato sono anche vittime di tratta e sfruttamento del lavoro.

¹³² Come evidenziano E. SANTORI e C. STOPPIANI, *Luci e ombre della legge 199/2016*, cit., p. 144

¹³³ DDL S. 2404, XVIII Legislatura, presentato in Senato in data 5 ottobre 2021. Primi firmatari di questo provvedimento sono stati i senatori Tommaso Nannicini (PD) e Sandro Ruotolo (LEU).

¹³⁴ Nell'ambito della V Missione ("Inclusione e Coesione") in cui si articola il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e che racchiude anche le politiche sul lavoro, è infatti specificamente prevista la predisposizione di un Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso, che contempla, tra gli altri interventi, il rafforzamento del sistema delle ispezioni. Il Piano si affianca ad altre misure, quali il potenziamento dei Centri per l'impiego, la riforma della formazione professionale, strategie per supportare l'imprenditoria femminile e superare il divario di genere.

¹³⁵ Il percorso di protezione previsto dal disegno di legge n. 2404 va ad integrare, sempre nell'ottica di diminuire il rischio della cd. vittimizzazione secondaria, le misure (di applicazione generale, ossia non intese alla protezione di vittime di specifici reati) introdotte dal d. lgs. 15 dicembre 2015 n. 212, in attuazione della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. In conformità al provvedimento comunitario, alla persona offesa dal reato sono riconosciuti, ad esempio, il diritto ad avere informazioni circa la propria posizione e il diritto all'assistenza linguistica, ove non conosca la lingua italiana.

¹³⁶ Questo perché, in molti casi, la denuncia del datore di lavoro o del caporale implica la perdita dell'alloggio da parte del lavoratore.

Ad esempio, nella filiera del pomodoro, tramite il progetto *Pelato in Rete* è stata applicata la prima *blockchain* del settore agricolo con l'intento di rendere trasparenti tutte le fasi del processo produttivo¹³⁷. È di recente istituzione anche la filiera *Iamme*, che si impegna nell'acquisto di prodotti agricoli con la certificazione NoCap.

Progetti che mirano alla tutela dei lavoratori autoctoni e migranti attraverso la creazione di reti commerciali alternative sono anche *Sfruttazero* (nel settore del pomodoro), *Contadinazioni* (per la raccolta delle olive), SOS Rosarno, Barkafoo, Barikamà.

Negli ultimi anni, sono inoltre apparse alcune App per dispositivi digitali specificamente dedicate a contrastare l'illecito ingaggio di forza lavoro. È questo il caso di *Fair Labor*, iniziativa promossa dalla Regione Lazio (sul modello dell'App Restoincampo lanciata dall'Anpal), che ha lo scopo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, facilitando l'iscrizione presso i centri per l'impiego da parte dei soggetti interessati anche grazie al fatto di essere disponibile nella lingua rumena e nel dialetto punjabi. Inoltre, ai lavoratori che s'iscrivono alle liste di prenotazione e ottengono un contratto di lavoro è concesso di viaggiare gratuitamente sui mezzi pubblici della zona. Simile è l'iniziativa pugliese *Campo libero*, che consente di prenotare, attraverso l'App, posti a bordo gratuiti su pullman che conducono i lavoratori nei campi.

Ha piuttosto lo scopo di incoraggiare i braccianti a denunciare più facilmente situazioni di caporalato, violenze e abusi sui luoghi di lavoro l'App *Laborat*, grazie alla predisposizione di un canale diretto di comunicazione con gli sportelli sindacali.

Ancora, a partire dal 2017, la Regione Puglia ha reso operative le prime foresterie destinate ai braccianti agricoli, attivando contestualmente servizi di assistenza sanitaria, socio-legale e sportelli mobili in materia di avviamento e sicurezza sul lavoro.

Sotto il profilo della sensibilizzazione al tema dello sfruttamento del lavoro, è interessante infine segnalare l'iniziativa artistica *Orchestra dei Braccianti*, formazione musicale composta da uomini e donne di varie nazionalità coinvolti nel lavoro agricolo, che affida allo strumento della musica, anche attraverso la rivisitazione di *work songs*, il compito di veicolare storie personali e tradizioni culturali, di far riflettere sulle condizioni precarie dei tanti migranti lavoratori del settore e orientare le scelte dei consumatori nella direzione di filiere etiche.

VI. IL CAPORALATO AGRICOLO IN INGHILTERRA: ALLE ORIGINI DEL MODELLO AUTORIZZATORIO

Anche in Inghilterra, l'intermediazione illecita ai fini della costituzione di rapporti di lavoro in agricoltura è fenomeno risalente nel tempo. Assunse particolare rilevanza quando, sul finire del XVIII secolo, nelle contee orientali dell'isola più vocate all'attività agricola e interessate dalla bonifica di terre incolte e paludose resesi necessarie per incrementare la produzione di derrate alimentari, si registrò un'elevata richiesta di manodopera da assoldare a termine¹³⁸. La maggior parte della "nuova" terra trovandosi a una certa distanza dagli insediamenti esistenti, i *landlords* non furono disposti a sobbarcarsi i costi della costruzione di nuovi alloggi permanenti per ospitare lavoratori che avrebbero rappresentato un costo ulteriore anche in termini di imposte.

Fu allora che il gangmaster iniziò a interporre tra i braccianti e gli affittuari agricoltori, accordandosi con questi ultimi sul lavoro che i primi avrebbero dovuto svolgere. Tale sistema era, di fatto, percepito come profittevole sia dai proprietari terrieri sia dai *farmers*,

¹³⁷ Cfr. il sito dell'iniziativa, www.pelatoinrete.it.

¹³⁸ Ciò accadde principalmente nelle contee di Norfolk, Lincolnshire, Cambridgeshire, in concomitanza con l'aumento del prezzo del grano durante il conflitto bellico con la Francia (cfr. J. PATRICK, *Agricultural Gangs in Victorian England*. History Today, 1986, p. 21 ss.)

che erano così in grado di procurarsi manovalanza a buon mercato di cui avrebbero potuto disfarsi senza troppi problemi al termine della stagione¹³⁹.

I braccianti, principalmente donne, giovani e bambini¹⁴⁰, organizzati in bande, venivano reclutati per lo più nei cosiddetti villaggi aperti, in cui si concentravano le famiglie povere e i disoccupati che avevano rinunciato a cercare fortuna nelle città. A titolo di remunerazione per l'intermediazione, il capobanda era solito trattenere una somma dal salario spettante al lavoratore; oppure costringere quest'ultimo a fare acquisti presso i negozi di proprietà del datore di lavoro o dello stesso capobanda, in cui erano praticati prezzi maggiorati che non lasciavano ai braccianti altra scelta se non di contrarre debiti ripagabili attraverso il lavoro.

In molti casi, i lavoratori agricoli erano immigrati, provenienti soprattutto da Scozia e Irlanda del Nord. L'afflusso in Inghilterra da parte di braccianti irlandesi, fortemente richiesti per la loro capacità di lavorare duro in cambio di paghe bassissime (e, per tale motivo, spesso invisibili ai lavoratori del posto), raggiunse il suo picco alla metà dell'Ottocento, in concomitanza con il verificarsi di una drammatica situazione di carestia che investì tutta la Gran Bretagna. In tale frangente furono gli stessi migranti irlandesi, sollecitati dai farmers inglesi, a procacciare altri braccianti facendo essi stessi da intermediari.

Testimonianze della durezza delle condizioni cui erano costretti i lavoratori assoldati nelle gangs e della condotta spregiudicata dei loro capibanda furono fornite dalle inchieste di alcuni organismi governativi, in particolare la *Children's Employment Commission*¹⁴¹. La preoccupazione per lo sfruttamento dei bambini e per le misere condizioni di vita cui erano sottoposti, spesso vittime di violenza assieme alle loro madri, nonché una certa apprensione per alcuni comportamenti da parte delle donne, giudicati sconvenienti e motivo di grave scadimento morale¹⁴², furono tra le ragioni principali che portarono all'approvazione, nel 1867, del primo tentativo di regolamentazione del fenomeno.

Nell'*Agricultural Gangs Act*¹⁴³, fu stabilito che l'attività del gangmaster, definito come colui il quale "*hires children, young persons, or women with a view to their being employed in agricultural labour on lands not in his own occupation*", dovesse essere autorizzata mediante la concessione di una apposita licenza rilasciata dalle *Petty Sessions* all'esito di un'indagine circa le caratteristiche del soggetto aspirante. Per legge fu anche previsto il divieto di assoldare bambini al di sotto degli otto anni, di riunire nella stessa banda donne e uomini, di mettere un uomo a capo di una banda femminile salvo che non fosse accompagnato da una donna anch'ella titolare di una licenza¹⁴⁴.

¹³⁹ W. HASBACH, *A History of the English Agricultural Labourer*, London, 1908.

¹⁴⁰ La richiesta di manodopera si concentrò su donne, ragazzi e bambini poiché le attività da svolgere, all'inizio, erano relativamente semplici: il diserbo, la raccolta delle pietre, la messa a dimora delle patate e la loro raccolta, lo spargimento del letame e tutti i lavori connessi alla coltivazione delle rape. La durata della giornata lavorativa era almeno di nove ore e spesso si era costretti a percorrere a piedi lunghi tratti di strada per recarsi sul luogo di lavoro. Come evidenzia W. HASBACH, *A History*, cit., p. 195 ss., l'impiego di donne e ragazzi nei lavori agricoli aumentò a seguito delle modifiche apportate nel 1834 al *Poor Law Act*, che determinarono un abbassamento dei salari degli uomini e dei sussidi destinati ai non abbienti, costringendo le donne maritate a trovare lavoro per fare fronte alle esigenze della famiglia.

¹⁴¹ Si veda in particolare *The Children's Employment Commission (1862) (1867). Sixth Report of the Commissioners (on Organised Agricultural Gangs), Commonly called 'Public Gangs', in some of the Eastern Counties, with Appendix: HMSO.*

¹⁴² Cfr. N. VERDON, *The Employment of Women and Children in Agriculture: A Reassessment of Agricultural Gangs in Nineteenth-Century Norfolk*, in *The Agricultural History Review*, Vo. 49, 2001, p. 41 ss. (p. 45 ss.), il quale ricorda anche come, non sorprendentemente per l'epoca, l'impiego delle donne nelle gangs fosse criticato anche in quanto si riteneva portasse queste a trascurare l'accudimento dei figli, le faccende domestiche, l'assistenza ai mariti nonché il proprio aspetto fisico, rendendo "very unpleasant" per gli uomini il rientro a casa la sera e contribuendo alla loro propensione all'alcolismo.

¹⁴³ 30 and 31 Vict. c. 130.

¹⁴⁴ Cfr. N. VERDON, *The Employment of Women*, cit., p. 49 ss.

Se il modello autorizzatorio introdotto dal *Gangs Act* (e che ancora oggi sopravvive) non servì, a giudizio di alcuni commentatori, a combattere più di tanto il fenomeno, fu perché questo ebbe l'effetto di portare a distinguere tra gang 'pubbliche o comuni' e gang private, organizzate queste ultime direttamente dai farmers, eludendo la legge, per evitare i costi della intermediazione e risparmiare ulteriormente sui salari spettanti ai braccianti.

Il sistema delle bande andò comunque in declino negli ultimi anni del XIX secolo, non solo per il crescente impiego di macchinari in agricoltura ma anche per effetto dell'introduzione dell'istruzione obbligatoria che ridusse drasticamente il numero di bambini disponibili al lavoro¹⁴⁵. Contribuì ulteriormente a tale esito il fatto che i salari degli uomini impiegati in questo settore andarono via via aumentando, rendendo quindi meno necessario per le donne di lavorare fuori dalle mura domestiche.

Tuttavia, anche se da tempo i gangmasters non destavano più preoccupazione e se i minimi salariali erano stati garantiti dall'*Agricultural Wages Act* a partire dal 1948, il sistema di licenze stabilito dalla legge del 1867 durò fino al 1960. Con la crisi economica degli anni '70, si gettarono però le premesse per la ricomparsa del fenomeno e fu, infatti, l'Inghilterra thatcheriana il momento in cui si assistette a una recrudescenza del sistema delle gangs. Le riforme neoliberali in materia di rapporti di lavoro, la drastica riduzione del *welfare state*, le pressioni della grande distribuzione organizzata e il massiccio afflusso di braccianti migranti ne furono le principali concause. Occorrerà, tuttavia, attendere fino al 2004 perché il legislatore inglese tornasse a regolamentare il fenomeno.

6.1. Da "Operation Gangmaster" al *Gangmaster (Licensing) Act*.

Le istanze in favore dell'introduzione di un sistema di licenze per l'intermediazione in agricoltura iniziarono nel 1993 (giusto un anno dopo l'abolizione dell'*Employment Agencies Act*¹⁴⁶), quando un disegno di legge *ad hoc* fu presentato alla Camera dei Comuni da Richard Body, deputato del partito conservatore.

Dopo l'avvio del dibattito nel maggio 1997, subito dopo l'elezione del primo governo Blair, il governo istituì un Gruppo di lavoro per decidere circa la migliore strategia da adottare nei confronti del fenomeno. Il Gruppo di lavoro non si dichiarò favorevole all'introduzione di un sistema di licenze, reputandolo troppo costoso sia per le imprese sia per lo Stato, senza necessariamente costituire un dispositivo efficace contro comportamenti illeciti.

Un tale esito portò comunque al lancio, nel giugno 1998, di una *taskforce* di governo denominata "Operation Gangmaster", che inizialmente riguardò le regioni del Lincolnshire e dell'East Anglia, per poi estendersi alle altre zone della Gran Bretagna che presentavano criticità. I risultati dell'iniziativa furono, però, piuttosto deludenti¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Con l'*Agricultural Children Act* (1873) si introdussero dapprima alcune limitazioni all'impiego dei bambini in agricoltura: ad esempio, fu previsto che nessun minore di anni otto potesse essere impiegato nel lavoro agricolo e per i bambini di età superiore fu comunque necessario dimostrare che avessero frequentato la scuola, per un certo numero di giorni. Tre anni più tardi, l'*Education Act* elevò a dieci anni l'età sotto la quale non fu consentito impiegare bambini nei lavori agricoli rendendo la frequenza scolastica obbligatoria, fino ai quattordici anni. Tuttavia, in Scozia gli studenti poveri furono impiegati con il sistema delle bande fino alla metà del ventesimo secolo.

¹⁴⁶ L'*Employment Agencies Act* regolamentava l'attività delle agenzie di intermediazione ma si applicava ai gangmasters solo nell'ipotesi in cui i lavoratori assoldati non fossero rimasti sotto il di lui controllo e supervisione. Il requisito della licenza per le agenzie di intermediazione fu abolito nel 1994, come parte della politica di deregolamentazione dell'allora governo conservatore, sostituendovi una forma di controllo retroattivo, successivo, da parte dello Stato. Era infatti possibile rivolgersi al tribunale del lavoro per ottenere un'ordinanza con cui proibire a determinati soggetti di gestire un'agenzia o un'attività di collocamento a causa di cattiva condotta o di 'altra ragione sufficiente'.

¹⁴⁷ Cfr. T. BRASS, *Medieval Working Practices? British Agriculture and the Return of the Gangmaster*, in *Journ. Peas. Stud.*, 2004, p. 313 ss. (p. 322).

Agli inizi degli anni Duemila, fu l'industria del settore agro-alimentare a spingere per un intervento dello Stato in materia e, nelle more, ci si indirizzò verso l'introduzione di una forma volontaria di regolamentazione. Nell'ottobre 2002, fu istituito il *Temporary Labour Working Group*, formato da rappresentanti delle principali stakeholders dell'industria alimentare, che elaborò un codice di condotta contenente alcune importanti linee guida e *best practices* per il contrasto al lavoro irregolare¹⁴⁸. In quegli stessi anni, il *Select Committee on the Environment, Food and Rural Affairs (EFRA Committee)*¹⁴⁹ condusse un'inchiesta sul caporalato in agricoltura, in cui emersero innumerevoli casi di sfruttamento e anche gli stretti legami con i fenomeni dell'immigrazione clandestina e della tratta di esseri umani¹⁵⁰. Da tale inchiesta emergeva come i lavoratori impiegati dai gangmasters fossero pagati con salari da fame, vivessero in alloggi precari per la cui occupazione sborsavano cifre esorbitanti, subissero pesanti trattenute sul salario e orari di lavoro massacranti, fossero costretti a rimborsare somme ingenti nel caso decidessero di lasciare l'attuale impiego, a mo' di copertura dei costi che i capibanda reclamavano di aver sostenuto per trovare loro l'ingaggio¹⁵¹.

Tuttavia, un intervento del legislatore divenne una priorità di governo solo dopo il clamore mediatico suscitato dalla tragedia di *Morecombe Bay*, in cui trovarono la morte di più di venti giovani cinesi immigrati irregolari, rimasti travolti dalla marea mentre erano intenti nella raccolta di molluschi a servizio di gang cinesi¹⁵². L'anno 2004 ha, infatti, visto l'approvazione del *Gangmaster Licensing Act*, presentato come progetto di legge alla *House of Commons* giusto pochi mesi prima del verificarsi del drammatico episodio.

Nel descrivere sinteticamente il perimetro e i principali contenuti del *Gangmaster Licensing Act*, occorre subito chiarire che, quantomeno nell'intento originario del legislatore, questo intende applicarsi agli ambiti tradizionalmente più afflitti dai fenomeni del reclutamento illecito e del lavoro irregolare: l'agricoltura, l'orticoltura, la raccolta di prodotti ittici, la lavorazione e l'imballaggio di prodotti derivati.

La gestione del sistema delle licenze è affidata ad una specifica autorità, il cui potere di *enforcement* – oltre che la struttura organizzativa e le dotazioni finanziarie – sono stati ampliati e rafforzati attraverso la riforma intervenuta nel 2016 per effetto dell'entrata di vigore dell'*Immigration Act*, che ha portato a ridenominarla come *Gangmaster and Labour Abuse Authority* (di seguito: GLAA)¹⁵³, potenziandone il ruolo ai fini del contrasto all'immigrazione irregolare e alla tratta di esseri umani¹⁵⁴.

Composta da ventotto membri nominati nell'ambito dei sindacati, delle organizzazioni di produttori, dei rappresentanti delle imprese, degli organi di polizia e dei dipartimenti governativi, la GLAA si prefigge di tutelare i lavoratori vulnerabili e gli attori economici che operano nel rispetto della legge, evitando pratiche di dumping sociale¹⁵⁵. Essa ha compiti regolatori e di vigilanza: definisce le condizioni per l'ottenimento e il

¹⁴⁸ Vedine il testo all'indirizzo http://adlib.eversite.co.uk/resources/000/074/704/Gangmasters_code.pdf. Per ulteriori riferimenti all'iniziativa, D. REEDS, *New Measures to Tackle Exploitation in the UK Agricultural Industry*, in C. KUPITSCH (ed.), *Mercants of Labour*, International Institute for Labour Studies, Geneva 2006, p. 217 ss.

¹⁴⁹ Si vedano in particolare i rapporti delle inchieste dall'*Environment, Food and Rural Affairs Select Committee* (<https://websearch.parliament.uk/>).

¹⁵⁰ Cfr. D. POLLARD, *The Gangmaster System in the UK: Perspective of a Trade Unionist*, in S. BARRIENTOS – C. DOLAN, *Ethical Sourcing in the Global Food System*, Abington – NY, 2006.

¹⁵¹ T. BRASS, *Medieval Working Practices*, cit., p. 313 ss.

¹⁵² Alla tragedia di Morecombe Bay è ispirata la pellicola *Ghosts*, diretto da Nick Broomfield nel 2006.

¹⁵³ Originariamente, l'autorità prendeva il nome di *Gangmaster Licensing Authority* (GLA).

¹⁵⁴ Cfr. E. GUILD - A. M. BARYLSKA, *Decent Work for Migrants? Examining the Impacts of the UK Frameworks of Gangmasters Legislation and Modern Slavery on Working Standards for Irregularly Present Migrants*, *Global Public Policy and Governance*, 2021, Vol. 1, p. 279 ss., disponibile all'indirizzo <https://doi.org/10.1007/s43508-021-00015-w>.

¹⁵⁵ Cfr. *Explanatory Memorandum, Gangmasters (Licensing Conditions) Rules 2009*, § 7.2.

mantenimento delle licenze di chi intenda operare come *gangmaster o labour provider*¹⁵⁶, ne fissa i costi a carico degli interessati¹⁵⁷, procede al rilascio e alla revoca delle licenze¹⁵⁸, conduce attività ispettiva preventiva e di controllo successivo sui soggetti che ne sono detentori¹⁵⁹, curando altresì la tenuta del registro in cui quest'ultimi vengono iscritti.

Gli obblighi cui sono tenuti i titolari di licenza (e alla violazione di alcuni dei quali può essere disposta la revoca immediata dell'autorizzazione), sono individuati con precisione nei *Licensing Standards* sviluppati (e aggiornati) dall'Autorità. Tra questi, vi è quello di corrispondere ai *workers* il salario minimo o altro salario stabilito dalla legge, di pagare i contributi previdenziali ed eventuali indennità, di accordare un periodo di ferie pagate. È, inoltre, vietato ai *labour providers* di far pagare, sia direttamente sia indirettamente, un prezzo ai lavoratori per la loro intermediazione, di sanzionare il lavoratore che abbia accettato un impiego presso un altro datore, di tenere comportamenti violenti e discriminatori, di ostacolare l'iscrizione a una associazione sindacale. Nel caso sia prevista la fornitura di un alloggio, il *labour provider* deve garantirne l'adeguatezza e informare preventivamente il lavoratore dell'importo che questi dovrà pagare quale canone di locazione; se è previsto che l'intermediario si occupi del servizio di trasporto sui luoghi di lavoro, questi dovrà servirsi di un mezzo sicuro e affidabile.

In aggiunta alle funzioni che hanno connotato la sua attività fin dal principio, è importante evidenziare che spettano oggi alla GLAA anche i compiti di prevenire, accertare e reprimere (ai sensi del *Police and Criminal Evidence Act* del 1984) tutte le forme di sfruttamento nei settori considerati ad alto rischio (e, quindi, non solo negli ambiti originariamente coperti dal *Gangmaster Licensing Act*)¹⁶⁰ quali l'edilizia, la ristorazione, l'industria tessile, i servizi di pulizia e cura delle persone e, più recentemente, le attività commerciali degli autolavaggi e dei nailbars.

Proprio allo scopo di prevenire il lavoro sfruttato all'interno degli autolavaggi a mano – ambito in cui l'impiego di immigrati irregolari è particolarmente frequente in Inghilterra, data la totale deregolamentazione del settore che ne ha favorito l'apertura, anche temporanea, in aree urbane dismesse¹⁶¹ – è stata sviluppata la *Safe Car Wash App* e,

¹⁵⁶ La legge definisce un *gangmaster* come chiunque, persona fisica o giuridica, fornisca negli ambiti individuati un lavoratore a terzi, indipendentemente se dal fatto se sia posto sotto il di lui controllo e se vi siano ulteriori intermediari, ossia impieghi il lavoratore nell'ambito di una propria attività che ricada tra quelle coperte dalla normativa: cfr. Sec. 3 *Gangmaster Licensing Act*.

¹⁵⁷ I soggetti interessati all'ottenimento di una licenza o al suo rinnovo sono tenuti al pagamento di licence fees proporzionali al volume di fatturato dell'impresa (da un minimo di 400 sterline a più di 2500 sterline), e al pagamento dei costi per le ispezioni da parte della GLAA (*inspection fees*), che possono superare le 2900 sterline.

¹⁵⁸ Come si apprende dai dati disponibili sul sito della GLAA, dall'anno della sua istituzione la GLAA ha revocato più di trecento licenze.

¹⁵⁹ L'elenco dei soggetti che annualmente sono oggetto di ispezione da parte della GLAA con esiti favorevoli è reso pubblico sul sito della Agenzia.

¹⁶⁰ Si deve al *Gangmaster Licensing Act* la previsione di ipotesi di reato, punibili anche con la detenzione, sia in capo agli intermediari che operano senza licenza, sia in capo a coloro che si avvalgono consapevolmente di lavoratori reclutati in violazione della legge.

¹⁶¹ Secondo il Rapporto *Labour Exploitation in Hand Car Washes*, pubblicato nel 2018 a cura dell'*Office of the Independent Anti-Slavery Commissioner and the University of Nottingham's Rights Lab* (<https://www.antislaverycommissioner.co.uk/media/1238/labour-exploitation-in-hand-car-washes.pdf>), nell'ultimo decennio il numero degli autolavaggi a mano è cresciuto in modo esponenziale in Inghilterra, fino a occupare oggi il 70% dell'intero settore. Si tratta di attività commerciali sorte in spazi urbani dismessi come stazioni di carburante chiuse, parcheggi pubblici, parcheggi di supermercati, che sono gestite - e occupano - principalmente immigrati provenienti dall'Est Europa (per un'analisi del fenomeno, I. CLARK e T. COLLING, *Work in Britain's Informal Economy: Learning from Road-Side Hand Car Washes*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2018, p. 320 ss.) È interessante notare che anche in Italia, alcune recenti inchieste condotte in diverse regioni della penisola hanno portato alla condanna per caporalato di gestori di imprese di autolavaggio.

successivamente, sul modello di questa, nel 2020, la *Farm Work Welfare App*¹⁶², con il fine di dare visibilità e fornire informazioni sugli operatori provvisti di licenza nel settore agricolo nonché di agevolare la denuncia di situazioni di irregolarità da parte dei lavoratori.

6.2. Cenni alla circolazione del modello inglese in Australia.

Il modello autorizzatorio nato in Inghilterra è stato di recente esportato in Australia. Più precisamente, pur mancando una normativa federale in materia, tre Stati - Queensland¹⁶³, Victoria¹⁶⁴ e South Australia¹⁶⁵, nonché l'Australian Capital Territory¹⁶⁶ -, hanno adottato modelli di regolazione molto simili a quello di cui al *Gangmaster (Licensing) Act*.

Prima di riferire sinteticamente sulle discipline in questione, sembra necessario evidenziare le criticità scaturenti dall'assenza di regole valide per l'intero territorio australiano. Non è difficile immaginare, infatti, come ciò possa indurre i nuovi operatori a stabilirsi nelle regioni prive di regolamentazione in modo da evitare maggiori costi e controlli nello svolgimento della loro attività, come i soggetti collocati nelle regioni in cui è richiesto il rilascio di autorizzazioni ne subiscano uno svantaggio e come una simile situazione sia di intralcio alle relazioni transfrontaliere. D'altro canto, vi è da notare che, a dispetto di politiche sugli ingressi che sono particolarmente restrittive¹⁶⁷, i fenomeni del reclutamento illecito di manodopera e dello sfruttamento dei lavoratori locali o di provenienza straniera, impiegati questi ultimi anche sulla base di permessi di lavoro o di studio stagionali oppure immigrati irregolari¹⁶⁸, sono in realtà diffusi in modo piuttosto simile in tutto il Paese specialmente in taluni settori (ortofrutticolo, dell'allevamento, dei servizi di pulizia), e una disciplina uniforme gioverebbe a rendere il contrasto più efficace.

Quanto alle legislazioni approvate fino ad oggi, queste presentano vari punti di contatto¹⁶⁹, che riguardano sia il sistema sanzionatorio (per lo più di natura penale a carico di chi svolga attività di intermediazione pur essendo sprovvisto dell'apposita licenza, e di quanti si rivolgano a soggetti non autorizzati), sia i requisiti cui la concessione della licenza è subordinata (per esempio, il fatto che l'aspirante non abbia riportato condanne penali nei dieci anni precedenti la richiesta o non sia stato dichiarato fallito o non sia stato destinatario di un provvedimento di revoca). Le differenze di disciplina concernono, invece, l'ambito di applicazione del regime delle licenze (che nel caso del *South Australia* è ristretto ad alcuni settori¹⁷⁰, mentre negli altri casi opera senza distinzioni) e la durata della licenza (che nel caso del *South Australia* è a tempo indeterminato, mentre negli altri casi

¹⁶² Trattasi di iniziative promosse nell'ambito della *Clever Initiative* (facente capo alla Chiesa d'Inghilterra), in collaborazione con la GLAA, la *National Crime Agency* e la *National Farmers' Union* (NFU).

¹⁶³ The *Queensland Labour Hire Licensing Act* (2017).

¹⁶⁴ *Labour Hire Licensing Act* (2018).

¹⁶⁵ *Labour Hire Licensing Scheme* (2017), emendato dal 'the Labour Hire Licensing (Miscellaneous Amendment Act' (2020).

¹⁶⁶ *Labour Hire Licensing* 2020.

¹⁶⁷ Per l'individuazione del populismo e della cultura del controllo tra le ragioni alla base della strategia particolarmente restrittiva del governo australiano nei confronti dei richiedenti asilo, si vedano J. MCKENZIE - R. HASMATH, *Deterring the 'Boat People': Explaining the Australian government's People Swap response to asylum seekers*, in *Australian Journal of Political Science*, 2013, Vol. 48, No. 4, p. 417 ss.;

¹⁶⁸ Si tratta di persone provenienti principalmente da Malesia, Indonesia, Thailandia, Cambogia e Vietnam.

¹⁶⁹ Per riferimenti più ampi, S. ARIYAWANSA, *A Red-Tape Band-Aid or a Solution? Lessons from the United Kingdom's Gangmasters (Licensing) Act 2004 for Temporary Migrant Workers in the Australian Horticulture Industry*, in *Australian Journal of Labour Law*, Vol. 30 (2017), available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3054293>; A. FORSYTH, *Regulating Australia's 'Gangmasters' through Labour Hire Licensing*, in *Federal Law Review*, Vol. 47, 2019.

¹⁷⁰ La normativa si applica, infatti, a chi intenda svolgere attività nell'ambito di alcuni settori 'tradizionali' (orticoltura, lavorazione del pesce e della carne, servizi di pulizia), ma anche nell'ambito dei cd. *trolley collector jobs*, intendendo con ciò il lavoro di coloro che raccolgono i carrelli del supermercato dai parcheggi e da altre aree, e li riportano indietro o presso il deposito a fine giornata, svolgendo anche altri servizi accessori come la pulizia e la riparazione.

va da un anno a tre anni)¹⁷¹. Ancora, merita di essere evidenziato che solo all'interno dello Stato di Victoria è stata istituita una apposita autorità con compiti ispettivi e di vigilanza¹⁷², affidati questi, negli altri casi, a organismi preesistenti¹⁷³.

VII. CONCLUSIONI

L'intermediazione illecita nella fornitura di manodopera e lo sfruttamento dei lavoratori del settore agricolo sono fenomeni antichi che l'accresciuta e feroce competitività del mercato globalizzato, l'intensificarsi dei flussi migratori e la costruzione di reti criminali internazionali hanno reso sempre più acuti e drammatici, in Italia come in altre zone del mondo.

Realtà così complesse impongono la messa in campo di una strategia di contrasto multilivello, di cui l'indagine qui svolta ha cercato di dare conto. Spetta, infatti, prima di tutto alle fonti sovranazionali, internazionali e europee, di predisporre gli strumenti diretti a far convergere l'azione degli Stati sui medesimi obiettivi quanto alla tutela delle condizioni di lavoro e di vita dei braccianti agricoli, alla repressione di pratiche illecite di reclutamento e di impiego di forza lavoro, soprattutto migrante.

Per quanto riguarda il diritto interno, i dispositivi attivabili operano, come si è visto, su più fronti: agli strumenti predisposti dal diritto del lavoro e dal diritto penale, che scontano spesso problemi di effettività in una realtà, come la nostra, afflitta dal dilagare dell'economia informale, si affiancano misure preventive e promozionali della legalità che in taluni casi coinvolgono non solo enti locali ma anche attori privati, nel tentativo di dare vita a buone pratiche che possano imprimere un cambiamento nei rapporti di forza all'interno della filiera produttiva e indirizzare i consumatori verso la scelta di beni provenienti da catene di produzione al riparo da fenomeni di sfruttamento. Nel contesto italiano, inoltre, una doverosa attenzione si sta sempre più rivolgendo alle politiche di protezione e reinserimento sociale e lavorativo delle vittime.

Nel confronto con il diritto inglese, sono stati messi in luce le origini, gli sviluppi e (seppur limitatamente) la circolazione di un modello di contrasto al caporalato basato su uno schema di tipo autorizzatorio, incentrato cioè sulla concessione di licenze ai privati che intendano svolgere attività di intermediazione nel settore agricolo e in altri settori 'a rischio'. Presupposto per il funzionamento e la reale effettività di tale modello è l'esistenza di un sistema ispettivo trasparente e efficiente non solo quanto alla fase preliminare ma anche quanto a quella del controllo successivo sull'operato dei soggetti detentori di autorizzazione.

Al di là delle difficoltà che l'arginare i fenomeni allo studio incontra in concreto, resa tangibile dalla numerosità dei casi di pratiche illecite che, in entrambi i contesti, sfuggono alle maglie della legge, non si può trascurare di evidenziare come una seria battaglia al lavoro nero e sfruttato nel comparto agricolo non possa prescindere da un riequilibrio dei rapporti all'interno della catena del valore.

¹⁷¹ Secondo la legislazione del Queensland, la durata della licenza è al massimo di un anno, mentre secondo la legislazione dello stato di Victoria la durata è massimo di tre anni.

¹⁷² Trattasi della *LHL Authority* e del *Labour Hire Licensing Commissioner (LHL Commissioner)*, che hanno il compito di gestire il sistema delle licenze; di tenere il registro dei soggetti autorizzati; di sviluppare codici di condotta, di condurre ispezioni per indagare su sospette violazioni della legislazione.

¹⁷³ Nel Queensland, per la materia è competente l'Office of Industrial Relations; nel South Australia, il Department of Consumer and Business Services, mentre nell'Australian Capital Territory è competente il Labour Hire Licence Commissioner, di nomina ministeriale.

Sotto tale profilo, l'adozione della Direttiva europea sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare¹⁷⁴, sebbene improntata al criterio dell'armonizzazione minima e non esente da difetti, costituisce un innegabile passo in avanti nella direzione di assicurare una giusta remunerazione per l'anello più debole della catena. Tanto più se, come è il caso dell'attuazione in Italia¹⁷⁵, si è optato per un ampliamento dell'ambito di applicazione soggettivo¹⁷⁶ e per l'espresso divieto di alcune pratiche commerciali particolarmente pregiudizievoli come le gare e le aste a doppio ribasso e le vendite sottocosto¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare (GUUE L 111 del 25.04.2019). La Direttiva, che ha come destinatarie potenziali sia le imprese agricole, sia le imprese produttrici di alimenti o che semplicemente li commercializzano, fornisce un elenco minimo di pratiche commerciali sleali vietate, nel cui ambito si distingue tra pratiche commerciali sempre vietate (ricomprese nella c.d. 'blacklist') e pratiche commerciali vietate solo se non previamente concordate in termini chiari ed univoci nell'accordo di fornitura o successivamente (rientranti nella cd. 'Greylist'). Per un primo commento della direttiva e del rapporto con la normativa italiana, rappresentata dall'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012 n.1 e s.m.i., relativo alla disciplina delle relazioni commerciali in materia di contratti di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari, cfr. L. RUSSO, *La Direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, n. 6/2019, p. 1419 ss.; sul tema anche IANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 3 ss.; con particolare attenzione al confronto con l'esperienza francese, A.M. MANCALEONI, *Le pratiche commerciali nella filiera agroalimentare e la tutela civilistica della parte debole alla luce della Direttiva UE 633/2019 e dell'esperienza francese*, in *Oss. dir. civ. comm.*, n.2/2020, p. 475 ss. Per un'analisi comparata degli interventi di recepimento negli Stati membri, si veda il volume di R. TORINO e A.M. MANCALEONI (a cura di), *Agrifood Market Regulation and Contractual Relationships*, in corso di pubblicazione presso RomaTre-Press.

¹⁷⁵ D. lgs. 8 novembre 2021, n. 198 (G.U. n. 285 Serie generale 41/L 30.11.2021)

¹⁷⁶ Mentre la Direttiva limita l'applicazione ai rapporti tra imprese purchè tra i fatturati di queste esista una apprezzabile differenza con riferimento a determinate soglie, da intendersi come indice di un significativo squilibrio di potere contrattuale (cfr. art. 1, par. 2, lett. a-e), la normativa attuativa italiana, invece, si applica "indipendentemente dal fatturato dei fornitori e degli acquirenti".

¹⁷⁷ Cfr. art. 5, lett. (a) e (b), D. lgs. 198/2021.

