



Cofinanziato dal Fondo Asilo  
Migrazione e Integrazione  
dell'Unione Europea

# RAPPORTO FINALE DI RICERCA

**POLITICHE DI  
CONTRASTO ALLO  
SFRUTTAMENTO  
LAVORATIVO  
IN AGRICOLTURA  
E AL CAPORALATO:  
LA PROGRAMMAZIONE  
DELLE RISORSE  
NAZIONALI E  
DEI FONDI  
STRUTTURALI**





## Gruppo di ricerca complessivo

Prof. Francesco Carchedi	<i>Università degli studi di Roma La Sapienza, Esperto Consorzio Nova Coordinamento scientifico</i>
Prof. Salvatore Strozza	<i>Università degli studi di Napoli Federico II Responsabile della ricerca sugli aspetti socio-demografici</i>
Federico Benassi	<i>Ricercatore, Istituto Nazionale di Statistica</i>
Cinzia Conti	<i>Ricercatore, Istituto Nazionale di Statistica</i>
Enrico Tucci	<i>Ricercatore, Istituto Nazionale di Statistica</i>
Ugo Melchionda	<i>Ricercatore libero professionista, Grei250 Responsabile della ricerca sul quadro normativo e il sistema di offerta dei servizi</i>
Prof. Giovanni Devastato	<i>Università degli studi di Roma La Sapienza</i>
Dante Sabatino	<i>Ricercatore, Istituto Ricerca Popolazione e Politiche sociale-CNR</i>
Prof. Delia La Rocca	<i>Università degli studi di Catania Responsabile della ricerca sull'analisi delle fonti di finanziamento ai migranti</i>
Antonio Di Marco	<i>Dottore di ricerca, Università degli studi di Catania</i>
Prof. Enrico Pugliese	<i>Università degli studi di Roma La Sapienza, Responsabile della ricerca sulla Piana di Sibari e sul Vulture Alto-Bradano</i>
Prof. Francesco Carchedi	<i>Università degli studi di Roma La Sapienza</i>
Donato Di Sanzo	<i>Ricercatore, Università degli studi di Salerno</i>
Giovanni Ferrarese	<i>Ricercatore, Università degli studi di Salerno</i>
Leonardo Mento	<i>Dottore di ricerca, Università degli studi di Roma La Sapienza</i>
Alessia Pontoriero	<i>Dottore di ricerca, Università degli studi di Roma La Sapienza</i>
Alessandra Pugliese	<i>Giornalista, Ricercatrice libera professionista</i>
Rosanna Liotti	<i>Ricercatrice libera professionista</i>
Fabio Saliceti	<i>Ricercatore libero professionista</i>
Prof. Gaetano Martino	<i>Università degli studi di Perugia Responsabile della ricerca sulla filiera del pomodoro nel Vulture Alto-Bradano</i>
Nadia Gastaldin	<i>Ricercatore, Centro Ricerche Politiche e Bio-economia</i>
Eleonora Mariano	<i>Ricercatrice libera professionista</i>
Giulia Pastorelli	<i>Assegnista, Centro Ricerche Politiche e Bio-economia</i>
Luca Turchetti	<i>Ricercatore, Centro Ricerche Politiche e Bio-economia</i>
Jean Renè Bilongo	<i>Responsabile Osservatorio Placido Rizzotto – Flai Cgil</i>
Tina Bali	<i>Segreteria Nazionale, Dipartimento agricoltura Flai-Cgil</i>
Andrea Coinu	<i>Funzionario nazionale Flai-Cgil, Settore Servizi all'agricoltura</i>
Giovanna Basile	<i>Segretaria Flai-Cgil, Regione Campania</i>
Antonio Gagliardi	<i>Segretario Flai-Cgil, Regione Puglia</i>
Vincenzo Esposito	<i>Segretario Cgil, Regione Basilicata</i>



## Introduzione

Le cinque indagini sono iniziate nell'ottobre 2020 e sono state concluse nel mese di luglio 2021. L'avvio dunque è avvenuto in concomitanza con l'insorgenza della seconda pandemia da Covid19, e ciò ha determinato delle variazioni sul percorso di ricerca soprattutto laddove era prevista la "discesa sul campo" (ovvero l'osservazione diretta del contesto territoriale di analisi da un lato e l'effettuazione delle interviste dall'altro).

Due sono le ricerche che hanno dovuto affrontare tali criticità. Le altre tre – trattandosi di ricerche di secondo livello – hanno svolto senza particolari problemi il percorso programmato. L'insieme delle ricerche ha coinvolto circa 25 ricercatori (5 Senior, e 20 junior, perlopiù ricercatori con esperienze di ricerca consolidate) e 6 sindacalisti dell'Osservatorio Placito Rizzotto. Le ricerche sono state coordinate – dal punto di vista scientifico - da Francesco Carchedi, in stretta collaborazione con i corrispettivi responsabili di ricerca.

Le cinque ricerche – a cui dalla fine di luglio 2021 ne sono state aggiunte altre due (una da svolgersi in Campania e l'altra in Sicilia, con una impostazione metodologica in parte simile e in parte diversa delle precedenti) - sono state focalizzate sulle necessità conoscitive avanzate dalle regioni-partner in sede progettuale, in particolare sugli aspetti strutturali da cui si dipartono i fenomeni correlabili al caporalato, ovvero alle forme di sfruttamento lavorativo ravvisabili nel settore agro-alimentare.

I mandati di ricerca che i corrispettivi responsabili hanno adeguatamente assolto riguardavano – e che sinteticamente argomenteranno come da Programma – specificamente:

- Analisi delle dinamiche demografica e immigrazione
- Analisi delle leggi regionali, il sistema di offerta ai migranti, il tasso di fruizione dei servizi territoriali
- Ricognizione ragionata delle principali fonti di finanziamento
- Studio di caso territoriale: Piana di Sibari (Calabria), Alto Vulture-Bradano (Basilicata)
- Studio di caso territoriale sulla filiera di valore correlata al pomodoro coltivato nell'Alto Vulture Bradano.



Gli studi di caso sono stati supportati – in riferimento alla parte empirica, ossia nella fase relativa all'individuazione/coinvolgimento dei testimoni privilegiati da intervistare – dall'Osservatorio Placido Rizzotto - FLAI Cgil, coordinati dal Responsabile Jean René Bilongo e da Tina Bali della Segreteria nazionale - Dipartimento agricoltura. In particolare, la stretta collaborazione è avvenuta per la realizzazione degli studi di caso: sia per l'analisi della filiera di valore del pomodoro effettuato dal Prof. G. Martino); e sia per i due studi di caso sulle condizioni di lavoro delle maestranze di origine straniera effettuato dal Prof. E. Pugliese.



Cofinanziato dal Fondo Asilo  
Migrazione e Integrazione  
dell'Unione Europea

**Su.Pr.Eme.**  
I T A L I A  
la strada giusta

**M**  
MINISTERO del LAVORO  
e delle POLITICHE SOCIALI  
DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE  
E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE

ABSTRACT DELLA RICERCA:

# **“Politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato: la programmazione delle risorse nazionali e dei fondi strutturali”**

Prof. Delia La Rocca

*Università degli studi di Catania*

*Responsabile della ricerca sull'analisi delle fonti di finanziamento ai migranti*

Antonio Di Marco

*Dottore di ricerca, Università degli studi di Catania*



## Premessa

Il Rapporto presenta un'analisi dei principali strumenti della programmazione delle risorse destinate alle azioni di contrasto del grave sfruttamento lavorativo, con particolare riferimento alle prospettive di implementazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022). L'intento del Rapporto è quello di fornire elementi utili all'attuazione e allo sviluppo di uno dei principali profili innovativi del Piano: l'obiettivo di una razionalizzazione degli investimenti destinati ad azioni di contrasto del caporalato, attraverso la creazione di sinergie tra gli interventi che - a vario titolo e tramite diversi strumenti programmatici - sono diretti al potenziamento dei servizi ai lavoratori vulnerabili. Il Rapporto prende in considerazione tanto le azioni riconducibili all'ambito della gestione del fenomeno migratorio, quanto quelle orientate alle politiche di inclusione e di coesione sociale, nonché alle politiche agricole, provando ad estendere l'analisi anche alle strategie d'investimento ora previste dal PNRR.

L'analisi muove dalla consapevolezza che il panorama degli strumenti finanziari risulta estremamente disarticolato e frammentato, sia in ragione dei destinatari degli interventi, sia in relazione ai diversi livelli di competenza politico-amministrativa: Stato, Regioni, Enti territoriali. Al fine di circoscrivere le dimensioni dell'indagine, il Rapporto si limita ad una ricognizione degli strumenti normativi e programmatici di livello nazionale.



## Risultati raggiunti

Il Rapporto è suddiviso in tre parti.

### Prima Parte

La prima parte è dedicata ad una ricostruzione del quadro teorico nel quale si collocano gli strumenti giuridici posti a tutela delle vittime del caporalato e le politiche di contrasto avviate a livello nazionale, europeo ed internazionale. Questa parte del Rapporto mira a fornire una classificazione dei principali obiettivi, soggetti ed azioni che, secondo la normativa vigente, definiscono il fluido e delicato campo del “grave” sfruttamento lavorativo. L’analisi è articolata in due capitoli. Il Capitolo I è dedicato alla definizione dell’ambito di indagine: dalla nozione di “grave sfruttamento lavorativo”, ai regimi di tutela delle diverse tipologie di “vittime”, che ruotano intorno al delicato concetto di “vulnerabilità”. Il Capitolo II concentra l’attenzione sulle principali linee di azione strategica che dovrebbero essere seguite nella prevenzione del fenomeno del lavoro sommerso e del caporalato, con particolare riferimento alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee ed internazionali.

### Seconda Parte

La seconda parte procede direttamente all’analisi della programmazione nazionale delle azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato. Anche questa Parte di compone di due capitoli. Il Capitolo III propone una lettura dettagliata della struttura del Piano triennale 2020-2022, del quale vengono schematizzati e riassunti obiettivi, assi strategici ed azioni prioritarie. Vengono, inoltre, anticipate talune delle prospettive aperte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che contiene ampie potenzialità di finanziamento degli interventi previsti dal Piano Triennale, e che prelude alla costruzione di un Piano per il lavoro sommerso. Il Capitolo IV effettua una ricognizione dello stato di attuazione delle misure fin qui previste dalla legislazione nazionale e dalla programmazione dei FSI, destinate alla tutela delle diverse categorie di lavoratori “vulnerabili”. L’analisi si concentra sulle principali fonti di finanziamento attualmente disponibili, soprattutto con riferimento ai lavoratori stranieri: alcuni Fondi del Bilancio statale (Fondo per le misure anti-tratta, Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie) e alcuni Piani Nazionali FSI (PON Legalità, PN FAMI). Rinviando alla Terza Parte il finanziamento delle politiche di inclusione sociale, che hanno un ambito operativo più ampio rispetto alla tutela dei migranti.





## Terza Parte

La terza parte analizza le interconnessioni, le complementarità e le necessarie sinergie tra le azioni a tutela delle vittime di grave sfruttamento e gli interventi su quei “nodi strutturali” del settore agricolo che, secondo l’analisi contenuta nel Piano triennale, favoriscono la diffusione del fenomeno del caporalato. L’analisi si articola in due capitoli, rispettivamente dedicati: agli interventi sul mercato del lavoro e alle politiche di inclusione socio-lavorativa (Capitolo V); agli interventi nel mercato agroalimentare (Capitolo VI). Il Capitolo V, partendo da un’analisi delle principali criticità dell’attuale modello di regolazione del mercato del lavoro, fornisce, in particolare, una sintetica ricognizione dello stato di attuazione dei PON SPAO e Inclusione. Il Capitolo VI ricostruisce l’attuale fase di programmazione degli interventi a favore del sistema agroalimentare, evidenziandone le potenzialità in tema di prevenzione del fenomeno del caporalato.

Il Rapporto contiene, infine, alcune “**Osservazioni e raccomandazioni conclusive**”, che a partire da una sintetica ricognizione delle opportunità e delle criticità del complesso quadro analizzato, avanza spunti di riflessione e ipotesi di possibili soluzioni al fine di rendere più efficaci le azioni di contrasto del lavoro sommerso.

## Limiti della ricerca

Come più volte segnalato nel corso del Rapporto, la ricerca è stata svolta in una fase di transizione tra la chiusura della Programmazione FSI 2014-2020 e l’avvio della Programmazione 2021-2027. Non si tratta, però, di una “normale” fase di transizione, nella quale ci si trova – di norma – a gestire la chiusura degli ultimi progetti finanziati e contestualmente a programmare le risorse future. Com’è noto, infatti, il 2020 è stato segnato dall’esigenza di articolare una risposta immediata ed adeguata (sia a livello europeo, che a livello nazionale) alle conseguenze economiche e sociali della crisi pandemica da Codiv19. Ci troviamo, pertanto, all’interno di un intenso processo di ridefinizione delle politiche e delle stesse strategie dell’UE, che stanno continuamente modificando il quadro dei “vecchi” Programmi operativi, tutti oggetto di riprogrammazione, di modifica delle dotazioni finanziarie e di proroga dell’attuazione.

Mentre si continuano a disegnare le linee di una futura fase di sviluppo economico e sociale - nella quale si intrecciano obiettivi consolidati e nuove prospettive – alle risorse già in dotazione si aggiungono, adesso, anche le nuove opportunità derivanti dai Fondi del Next Generation EU (NGEU): i fondi del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e quelli del Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d’Europa (REACT-EU). In questo scenario mobile, la ricognizione delle risorse destinabili agli interventi di contrasto del fenomeno del caporalato sconta, inevitabilmente, un certo tasso di imprecisione, di incompletezza e di disorganicità. La stesura del Rapporto ha, dunque, subito continue variazioni ed integrazioni, nel tentativo di tenere il passo con la straordinaria dinamicità delle novità legislative e politico-amministrative, nonché con l’accelerazione delle procedure di spesa e di attuazione dei progetti ammessi a finanziamento.





## Proposte operative

L'intento originario della Ricerca si limitava, in definitiva, all'obiettivo di ampliare la mappatura delle risorse disponibili per l'implementazione del Piano Triennale per il caporalato in agricoltura 2020-2022 (rispetto a quella già contenuta nello stesso Piano).

Il lavoro necessario per fornire un quadro attendibile ed affidabile del complesso degli strumenti di intervento, come si è detto, si è volto in una fase di profonde trasformazioni, sia di tipo qualitativo, che quantitativo. Malgrado i limiti oggettivi della Ricerca, il Rapporto consente già di evidenziare alcune criticità che richiederebbero ulteriori approfondimenti dell'indagine sin qui svolta.

In particolare, andrebbe maggiormente sviluppata l'analisi delle seguenti questioni aperte:

1. la complessità del quadro istituzionale e normativo, che porta spesso a duplicazioni e sovrapposizioni tra le azioni intraprese dai diversi attori competenti (solo in parte risolvibili attraverso il metodo della concertazione inter-istituzionale);
2. la frammentazione dei percorsi di protezione delle vittime del caporalato, ossia il nodo irrisolto del rapporto tra erogazione universalistica dei servizi e specializzazione dei regimi di tutela;
3. la moltiplicazione dei sistemi informativi nel campo dei servizi ai lavoratori, che rischia di depotenziare l'efficacia tanto delle azioni repressive, quanto di quelle di prevenzione;
4. la sottovalutazione del nesso tra sistema delle agevolazioni pubbliche alle imprese agricole e garanzia del rispetto dei diritti dei lavoratori;
5. la carenza di un quadro programmatico degli investimenti infrastrutturali destinati ai lavoratori agricoli (con particolare riferimento alla questione alloggiativa e al sistema dei trasporti).



Cofinanziato dal Fondo Asilo  
Migrazione e Integrazione  
dell'Unione Europea

## RAPPORTO FINALE DI RICERCA

### POLITICHE DI CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO IN AGRICOLTURA E AL CAPORALATO: LA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE NAZIONALI E DEI FONDI STRUTTURALI

Il Rapporto di ricerca è stato realizzato nell'ambito del Programma Su.Pr.Eme. Italia, finanziato dai fondi AMIF - Emergency Funds (AP2019) della Commissione Europea - DG Migration and Home Affairs. Il partenariato è guidato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale Immigrazione (Lead partner) coadiuvato dalla Regione Puglia (Coordinating Partner) insieme alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e Nova consorzio nazionale.

L'oggetto, i contenuti e ogni altro elemento della presente non hanno fini commerciali o promozionali né risvolti o interessi di natura economica. Questa pubblicazione riflette solo l'opinione dell'autore e la Commissione Europea non può essere ritenuta in alcun modo responsabile del contenuto.