



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**



Luglio 2021

Gruppo di ricerca

Prof. Francesco Carchedi *Università degli studi di Roma La Sapienza, Esperto Consorzio Nova
Coordinamento scientifico*

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*

Rapporto finale di ricerca

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



Sommario

INTRODUZIONE 5

PARTE I

**OLTRE L'APPROCCIO REPRESSIVO. VERSO UN SISTEMA
INTEGRATO DI AZIONI POSITIVE PER LA TUTELA DEI
LAVORATORI "VULNERABILI" 8**

CAPITOLO 1 Lo sfruttamento lavorativo. La tutela delle vittime..... 9

1.1 Il concetto di sfruttamento lavorativo: il quadro normativo
internazionale ed europeo 9

1.2 La strategia europea di contrasto del "grave" sfruttamento lavorativo:
la tutela dei soggetti "vulnerabili" 13

1.3 La tutela dei diritti delle vittime della criminalità: la tratta di esseri umani 15

1.4 La tutela delle persone "naturalmente" vulnerabili:
i minori stranieri non accompagnati 22

1.5 La tutela delle vittime del caporalato: non solo migranti 24

1.6 La tutela dei lavoratori stagionali: l'obiettivo strategico di una mobilità equa nel
mercato unico europeo 27

**CAPITOLO 2 Principi, obiettivi e azioni per la prevenzione
del fenomeno del caporalato 32**

2.1 Le principali linee di azione strategica nella prevenzione
del fenomeno del grave sfruttamento lavorativo 32

2.2 La sensibilizzazione (*awareness-raising*): informazione e formazione come
strumenti di sviluppo della "consapevolezza". 34

2.3 Il reclutamento equo (*fair recruitment*):
la regolazione dei servizi di selezione e intermediazione 39

2.4 Le fragilità del sistema italiano 43

2.5 La *due diligence*: la responsabilità sociale delle imprese. 46

2.6 Un sistema di controlli "diffusi" sulla responsabilità sociale delle imprese della
filiera agro-alimentare: il ruolo dei consumatori. 50

2.7 L'intervento sui nodi strutturali del comparto agro-alimentare 52



PARTE II

LA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE DELLE AZIONI DI CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO IN AGRICOLTURA E AL CAPORALATO. LA PROTEZIONE DELLE PERSONE “VULNERABILI”57

CAPITOLO 3 Il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato..... 58

3.1	Il carattere innovativo del Piano triennale: verso una strategia nazionale	58
3.2	L'Asse strategico “Prevenzione”: le sette azioni prioritarie	59
3.3	L'Asse strategico “Vigilanza e contrasto”: l'azione prioritaria 8	62
3.4	L'Asse strategico “Protezione e assistenza”: l'azione prioritaria 9.	63
3.5	L'Asse strategico “Reinserimento socio-lavorativo”: l'azione prioritaria 10.....	65
3.6	Profili critici e questioni aperte	66
3.7	La programmazione delle risorse per l'attuazione del Piano. Una prima mappatura delle risorse disponibili.	69
3.8	Un'analisi (preliminare) della prima fase di attuazione del Piano	72
3.9	Verso una nuova fase di programmazione delle risorse. Le prospettive del nuovo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).....	76

CAPITOLO 4 Le risorse per la protezione e l'assistenza delle persone vulnerabili 80

4.1	Le risorse per la protezione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento degli esseri umani.....	80
4.2	Le azioni anti-tratta finanziate con il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale	85
4.3	L'esile confine tra caporalato e tratta: i progetti finanziati con i Fondi strutturali. Il programma operativo nazionale “Legalità”	91
4.4	Il Piano Nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI): i progetti multistakeholders e multidisciplinari.....	97
4.5	Le risorse per le politiche di integrazione delle persone immigrate: il Fondo Nazionale Politiche Migratorie (FNPM)	101
4.6	Le risorse per l'inclusione socio-lavorativa dei migranti. Rinvio.....	103



PARTE III

LA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI SUI NODI STRUTTURALI DEL SETTORE AGRICOLO 104

CAPITOLO 5 Le risorse per gli interventi sul mercato del lavoro e per l'inclusione socio-lavorativa 105

5.1	La regolazione del mercato del lavoro agricolo.....	105
5.2	Il potenziamento del sistema dei servizi di intermediazione del lavoro. il PON “Sistemi Politiche Attive per l’Occupazione”	107
5.3	Gli incentivi per la crescita dell’occupazione	110
5.4	Le politiche di inclusione socio-lavorativa. Il PON Inclusione	112
5.5	La promozione dell’economia sociale e della responsabilità sociale delle imprese.	117
5.6	Gli investimenti infrastrutturali per l’integrazione sociale: la questione abitativa.....	119
5.7	Le politiche di inclusione e coesione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).....	121

CAPITOLO 6 Le risorse per gli investimenti nel mercato agroalimentare 126

6.1	La promozione del corretto ed efficiente funzionamento del mercato agroalimentare.....	126
6.2	Gli interventi e le risorse per la politica di sviluppo e coesione. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).....	128
6.3	Il processo di revisione dell’assetto programmatico del FSC	130
6.4	Le risorse aggiuntive per gli interventi per il Mezzogiorno. PNRR e REACT-EU	132
6.5	Le risorse per gli interventi nel settore agroalimentare: i Fondi PAC (FEAGA e FEASR). Le agevolazioni alle imprese agricole.	136
6.6	Gli interventi per l’efficienza del mercato agroalimentare	138
6.7	La nuova fase di programmazione della PAC. Le raccomandazioni della Commissione europea sull’emersione del lavoro sommerso in agricoltura.....	139
6.8	La costruzione del Piano Strategico italiano: “Verso la Strategia nazionale per un sistema agricolo, alimentare forestale sostenibile e inclusivo”.....	141
6.9	Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore.....	143



CAPITOLO 7 Osservazioni e raccomandazioni conclusive 145

7.1	L'attuazione del Piano Triennale per il caporalato 2020-2022. Le opportunità dell'attuale fase della Programmazione dei Fondi Strutturali. ...	145
7.2	Elementi di criticità e prime indicazioni. La complessità del quadro istituzionale e normativo.....	146
7.3	La frammentazione dei percorsi di protezione delle vittime del caporalato.	148
7.4	La moltiplicazione dei sistemi informativi nel campo dei servizi ai lavoratori..	149
7.5	Il sistema delle agevolazioni pubbliche alle imprese agricole: il requisito del rispetto dei diritti dei lavoratori.	150
7.6	La necessità di un quadro programmatico degli investimenti infrastrutturali destinati ai lavoratori agricoli.....	151



Introduzione

Le politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura in Italia sono state oggetto di una prima forma di programmazione grazie al Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022¹.

Il Piano Triennale inaugura una strategia nazionale di intervento che prova a ricondurre all'interno di un disegno unitario azioni e misure, in parte già in atto, in parte da sviluppare, basato su un modello di collaborazione inter-istituzionale.

La concertazione tra i diversi attori istituzionali e non, coinvolti a livello centrale e territoriale nel contrasto al fenomeno dello sfruttamento in agricoltura, è affidata a un organismo *ad hoc*: il “Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura”. Tale organismo ha la responsabilità della programmazione delle attività istituzionali e del monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti nel Piano².

L'attività condotta all'interno del Tavolo coinvolge anche i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo e le associazioni del Terzo settore.

Com'è noto, la strategia perseguita si articola in tre diverse fasi: analisi del fenomeno; interventi di natura emergenziale nelle aree più critiche; azioni di sistema orientate a tutto il territorio nazionale.

Dall'analisi del fenomeno e della sua regolazione discende l'individuazione dei quattro assi prioritari della strategia: (i) prevenzione, (ii) vigilanza e contrasto al fenomeno, (iii) protezione e assistenza per le vittime, (iv) loro reintegrazione socio

¹ Il Piano è stato approvato il 20 febbraio 2020 dal Tavolo operativo sul Caporalato, presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, istituito con D. L., n. 119/2018, come convertito con modifiche dalla L.n.136/2018, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria. Il Piano è pubblicato in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Documents/Piano-Triennale-post-CU.pdf>.

² Il Tavolo è presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), presso il quale è istituita la segreteria di supporto, che opera nell'ambito della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione. L'organismo è organizzato in sei Gruppi di lavoro, coordinati dai soggetti istituzionali competenti per materia: (i) Prevenzione, vigilanza e repressione del fenomeno del caporalato, coordinato dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e dal Comando dei carabinieri; (ii) Filiera produttiva agroalimentare, prezzi dei prodotti agricoli, coordinato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, (iii) Intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e valorizzazione del ruolo dei Centri per l'Impiego, coordinato dall'ANPAL; (iv) Trasporti, coordinato dalla Regione Basilicata (considerata anche la competenza degli enti regionali in materia di trasporti); (v) Alloggi e foresterie temporanee, coordinato dall'ANCI; (vi) Rete del lavoro agricolo di qualità, coordinato dall'INPS.

Oltre ai soggetti appena citati, il Tavolo operativo è composto anche da rappresentanti del Ministero della Giustizia, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, della Guardia di Finanza, delle Regioni e delle Province autonome.



lavorativa. Per ognuno di tali assi, a sua volta, il Piano individua le azioni prioritarie da intraprendere (in un totale di 10 azioni di cui 7 dedicate alla prevenzione), che coinvolgono, in un modello di *governance* multilivello, le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale³.

L'impianto generale del Piano triennale parte dall'assunto, da tempo auspicato dagli esperti del settore e già enunciato nella normativa in materia, secondo cui un'azione di contrasto efficace del fenomeno del caporalato debba necessariamente muovere da un approccio preventivo e "positivo", capace di incidere sui fattori socio-economici che determinano le prassi illegali di grave sfruttamento lavorativo.

Uno dei profili più innovativi del Piano è la prospettiva di intraprendere una razionalizzazione degli investimenti destinati ad azioni di contrasto del fenomeno, mettendo in sinergia le risorse finanziarie, pur non esigue, che a vario titolo e in diversi strumenti programmatici sono dirette ad interventi nel campo dei servizi ai lavoratori vulnerabili.

A tal fine, il Tavolo operativo ha effettuato una prima mappatura degli strumenti finanziari disponibili, che ha già consentito il finanziamento di primi progetti, rendendo così il Piano Triennale una delle principali risposte organiche alla necessità di riportare ad unità le azioni "polverizzate" in una varietà di strumenti finanziari e gestite da una molteplicità di istituzioni.

Occorre, tuttavia, verificare se e come si possa ulteriormente potenziare, anche in vista della prossima programmazione dei Fondi strutturali e del recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il nuovo approccio alla gestione delle risorse finanziarie destinate e destinabili all'implementazione del Piano triennale.

Il presente Rapporto si propone di effettuare una ricognizione delle principali fonti di finanziamento degli interventi attualmente orientati al perseguimento di obiettivi analoghi o identici a quelli previsti dal Piano Triennale, facendo riferimento anche ai fondi e alle strategie d'investimento previsti dal PNRR.

Come si vedrà, il panorama degli strumenti finanziari risulta estremamente disarticolato e frammentato: si va da risorse rigidamente "incanalate" verso segmenti altamente "specializzati" di alcune categorie di potenziali vittime del caporalato (è il caso delle risorse destinate alle vittime di Tratta) a risorse destinate a interventi sistemici, che non sempre tengono in adeguata considerazione la variegata tipologia delle vittime del caporalato.

³ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), cit., p. iv.



Va inoltre considerato che le risorse in materia di integrazione delle persone a rischio di povertà e di esclusione sociale sono allocate, in diversa misura, presso i diversi livelli di competenza politico-amministrativa: Stato, Regioni, Enti territoriali.

In questa sede, sembra utile concentrare l'analisi solo su alcuni strumenti programmatici di livello nazionale (sia relativi alla gestione di Fondi del Bilancio statale, sia a quella delle risorse comunitarie), che in modo esplicito si rivolgono alla platea delle vittime di grave sfruttamento lavorativo.

Al fine di attuare una selezione adeguata degli strumenti finanziari da analizzare, è indispensabile una preliminare ricognizione dei potenziali destinatari degli interventi, nonché dei principali nodi strutturali che fin qui hanno contribuito all'emersione ed alla diffusione del fenomeno del "grave sfruttamento lavorativo".

Il Rapporto si compone di tre Parti e di un capitolo finale dedicato ad osservazioni e raccomandazioni conclusive.

La prima parte è dedicata all'individuazione dell'ambito operativo da indagare: obiettivi, azioni, soggetti che secondo la normativa vigente definiscono il fluido e delicato campo del "grave" sfruttamento lavorativo. Questa prima parte si compone di due capitoli, dedicati rispettivamente agli strumenti giuridici posti a tutela delle vittime (capitolo I) e alle azioni per il contrasto che fino ad oggi sono state teorizzate e attuate a livello europeo e internazionale (capitolo II).

La seconda parte, anch'essa composta da due capitoli, muovendo dall'analisi del Piano triennale (capitolo III), si sofferma sui principali strumenti di programmazione delle risorse finanziarie, nazionali e comunitarie, utilizzate e utilizzabili per azioni a tutela delle vittime di grave sfruttamento e delle categorie di lavoratori più vulnerabili (capitolo IV).

La terza parte analizza le interconnessioni, le complementarità e le necessarie sinergie tra le azioni a tutela delle vittime di sfruttamento e la programmazione degli interventi sui "nodi strutturali" del settore agricolo che favoriscono la diffusione del fenomeno del caporalato, così come individuati dal Piano Triennale, con particolare riferimento alle fragilità del mercato del lavoro (capitolo V) e del mercato dei prodotti agricoli (capitolo VI).

L'ultimo capitolo, dedicato alle osservazioni e raccomandazioni conclusive, mette in evidenza le sovrapposizioni e le potenziali sinergie tra obiettivi e risorse, al momento ripartite tra i diversi strumenti programmatici, nella prospettiva dell'implementazione del Piano Triennale.



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

PARTE I

Oltre l'approccio repressivo. Verso un sistema integrato di azioni positive per la tutela dei lavoratori "vulnerabili".





CAPITOLO 1

Lo sfruttamento lavorativo. La tutela delle vittime

1.1 Il concetto di sfruttamento lavorativo: il quadro normativo internazionale ed europeo

L'espressione "sfruttamento lavorativo", intesa in senso lato, allude ad un concetto complesso e, in buona misura, ambiguo: senza ulteriori aggettivazioni, può riferirsi alla stessa essenza del rapporto di lavoro, così come all'ipotesi di inserimento nei contratti di lavoro di talune condizioni contrattuali sfavorevoli, o all'inadempimento da parte del datore di lavoro di talune obbligazioni. La stessa espressione può essere utilizzata per indicare situazioni di lavoro (in tutto o in parte) irregolare, che tuttavia non sfociano necessariamente nel vero e proprio lavoro illegale (si pensi all'evasione parziale di oneri fiscali o contributivi).

La tendenziale genericità della formula induce, quindi, alla ricerca di ulteriori aggettivi, quando ci si vuole riferire ai più drammatici fenomeni del "lavoro forzato" o di forme di reclutamento e di regolazione del rapporto di lavoro fondate sulla violenza e l'illegalità.

Si parla così di sfruttamento "grave", di lavoro "indecente". Si riscoprono antichi termini riferiti a fenomeni che, nei contemporanei Stati di diritto, democratici ed egualitari, si ritenevano scomparsi o del tutto marginali: "tratta" di esseri umani, "caporalato".

Il quadro normativo, sia di livello internazionale e sovranazionale, sia di livello nazionale, si amplia e si complica nel tentativo di circoscrivere, all'interno della regolazione del mercato del lavoro, le azioni di contrasto delle diverse forme di subordinazione para-schiavistica di soggetti particolarmente vulnerabili.

Va ricordato come, in effetti, nel corso del secondo Novecento, la condizione dei lavoratori dei Paesi dell'attuale Unione Europea (UE) sia stata fortemente regolata: il diritto del lavoro si era, progressivamente, arricchito di diritti individuali e collettivi, fino a diventare una branca autonoma dei nostri ordinamenti giuridici.

Il cosiddetto "modello sociale europeo" consentiva di respingere ai margini del sistema economico e sociale le forme più aggressive di "sfruttamento lavorativo", penalizzate da un complesso sistema di protezione dei lavoratori, quantomeno con riferimento ai lavoratori "stabili" (con regolare contratto di lavoro a tempo indeterminato).



La crisi di tale modello è oggetto di dibattito in diverse sedi. Qui ci si può limitare a considerare come oggi, secondo recenti stime dell'OIL⁴, si assisterebbe, in tutti gli Stati membri dell'UE, ad un'estesa diffusione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo in tutte le sue diverse accezioni: «situazioni di lavoro che differiscono in modo significativo dalle normali condizioni di lavoro, in particolare in termini di reclutamento, assunzione, retribuzioni, ore di lavoro, diritto alle ferie, standard di salute e sicurezza e condizioni di vita dei lavoratori»⁵.

La consistenza quali-quantitativa del fenomeno apre una serie di contraddizioni, non solo nei complessi sistemi nazionali di tutela dei lavoratori, ma nello stesso impianto valoriale dell'ordinamento europeo.

Basti ricordare che la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE), nel Titolo IV dedicato alla “solidarietà”, all'art. 31 CDFUE sancisce che ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro “giuste ed eque”, da intendere come «condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose»⁶, comprensive del «diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite»⁷.

Le condizioni di lavoro “eque” costituiscono, peraltro, l'oggetto di uno dei tre Capi entro cui sono inseriti i venti principi e diritti fondamentali che compongono il Pilastro europeo dei diritti sociali⁸, che le istituzioni europee implementano tramite l'adozione di

⁴ Per alcune stime relative alla diffusione delle varie forme di sfruttamento lavorativo nei Paesi dell'UE si veda, in particolare: Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL), *Il quadro internazionale e le strategie nazionali di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo*, Ginevra, 4 giugno 2020.

⁵ OIL, *Il quadro internazionale e le strategie nazionali di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo*, cit., p. 2. Cfr., inoltre, OIL, *Review of policies and programmes to tackle labour exploitation, unlawful recruitment and forced labour in Europe*, Roma, 2020; OIL, *Protection and assistance of victims of labour exploitation: A comparative analysis*, Roma, 2020; OIL, *Labour market reintegration services and programmes targeting victims of labour exploitation: A comparative analysis*, Roma 2020.

⁶ Art. 31 CDFUE, par. 1.

⁷ Art. 31 CDFUE, par. 2. La norma trae origine, in primo luogo, dall'istanza di salvaguardare i livelli di protezione di rango costituzionale assicurati ai propri lavoratori dai diversi Stati membri della UE. A titolo esemplificativo, basti ricordare la centralità del principio lavoristico nella Costituzione italiana (artt. 1-4; artt.35-40).

La tutela dei diritti dei lavoratori era, comunque, già presente in molti atti della CEE e della nascente UE: dalla direttiva 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori, alla direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro; dagli artt. 2, 3 e 4 della Carta sociale riveduta, ai punti 8 e 19 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

⁸ Il Pilastro europeo dei diritti sociali - presentato dalla Commissione Europea nell'aprile 2017 (cfr. CE, 26 aprile 2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM (2017) 250 final) - è stato proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo (PE), dal Consiglio (CoUE) e dalla Commissione (CE) in occasione del vertice sociale di Göteborg (Svezia), il 17 novembre 2017. In particolare, l'art. 5 del Pilastro dispone che «*Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori hanno diritto*



norme minime a tutela dei lavoratori⁹, conformemente a quanto già stabilito dal Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (PIDESC)¹⁰, dagli altri strumenti internazionali e regionali relativi ai diritti dell'uomo¹¹, e dalle Convenzioni e raccomandazioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)¹².

a un trattamento equo e paritario per quanto riguarda le condizioni di lavoro e l'accesso alla protezione sociale e alla formazione».

⁹ La normativa europea in materia di protezione dei lavoratori si presenta piuttosto ampia e articolata. Per un'introduzione sulle norme di diritto del lavoro dell'UE si vedano, tra gli altri: N. Bruun, K. Lorcher, I. Schomann, S. Clauwaert, *The European social charter and the employment relation*, Oxford, Bloomsbury, 2017; M. C. De Cicco, A. Latino (a cura di), *Temi attuali sui diritti sociali in un'ottica multidisciplinare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; G. McCormack, R. Bork (ed.), *Security rights and the European insolvency regulation*, Cambridge, Intersentia, 2017; M. Rocella, T. Treu, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2016; V. Verbist, *Reverse discrimination in the European Union*, Cambridge, Intersentia, 2017; R. Zahn, *New labour laws in old member states – Trade union Responses to European Enlargement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

¹⁰ Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (PIDESC), adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976), prevede all'art. 7 il diritto a condizioni di lavoro "giuste e favorevoli". Per un approfondimento sulla portata e il significato di tale disposizione si vedano, ad esempio, le *Observation générale no 23 (2016) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables (art. 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, adottate dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (organo di controllo dell'attuazione del PIDESC – Comitato DESC) (ONU, 27 aprile 2016, E/C.12/GC/23).

¹¹ Il diritto a condizioni di lavoro "giuste ed eque", già sancito agli art. 23-24 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, oltre ad essere regolato dal PIDESC, è costantemente oggetto di molte delle Convenzioni adottate in seno all'ONU: la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, art. 5; la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, art. 11; la Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 32; la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, art. 25; la Convenzione relativa ai diritti delle persone con disabilità, art. 27.

¹² Le Convenzioni dell'OIL che concernono, direttamente e indirettamente, le condizioni di lavoro giuste ed eque sono numerose. Sulla base delle Osservazioni generali n° 23 del Comitato DESC, citate alla nota 7, possono essere indicate, in particolare: la Convenzione (n° 1) sulla durata del lavoro (industria), 1919; la Convenzione (n° 14) sul riposo settimanale (industria), 1921; la Convenzione (n° 26) sui metodi di fissazione dei salari minimi, 1928; la Convenzione (n° 30) sulla durata del lavoro (commercio e uffici), 1930; la Convenzione (n° 47) sulle quaranta ore, 1935; la Convenzione (n° 95) sulla protezione del salario, 1949; la Convenzione (n° 99) sui metodi di fissazione dei salari minimi (agricoltura), 1951; la Convenzione sull'uguaglianza di distribuzione (n° 100), 1951; la Convenzione (n° 106) sul riposo settimanale (commercio e uffici), 1957; la Convenzione (n° 111) sulla discriminazione (impiego e professione), 1958; la Convenzione (n° 131) sulla fissazione dei salari minimi, 1970; la Convenzione (n° 132) sui congedi pagati (riveduta), 1970; la Convenzione (n° 138) sull'età minima, 1973; la Convenzione (n° 153) sulla durata del lavoro e i periodi di riposo (trasporto su strada), 1979; la Convenzione (n° 155) sulla sicurezza e la salute dei lavoratori, 1981; la Convenzione (n° 156) sui lavoratori aventi responsabilità familiari, 1981; la Convenzione (n° 171) sul lavoro notturno, 1990; la Convenzione (n° 175) sul lavoro a tempo parziale, 1994; la Convenzione (n° 183) sulla protezione della maternità, 2000; la Convenzione (n° 187) sul quadro promozionale per la sicurezza e la salute al lavoro, 2006; la Convenzione (n° 189) sui lavoratori domestici, 2011. La maggioranza di tali Convenzioni è stata ratificata dall'Italia, con l'eccezione delle Convenzioni n. 30, 47, 131, 153, 155, 156, 171 e 187. Sullo stato delle ratifiche delle convenzioni OIL da parte dell'Italia



Le norme minime a tutela dei lavoratori, intese come diretta implementazione del diritto a condizioni di lavoro “giuste ed eque”, traccerebbero dunque i confini al di là dei quali un determinato impiego si può configurare come “particolare” forma di sfruttamento lavorativo, o di “grave” sfruttamento lavorativo.

In tal senso, la direttiva 2009/52/CE relativa alle sanzioni ai datori di lavoro, stabilisce che «per condizioni lavorative di *particolare* sfruttamento devono intendersi condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana»¹³.

La nozione di sfruttamento lavorativo adottata dalla direttiva 2009/52/CE, dunque, riprende e si conforma a quella fornita dall'OIL: lo sfruttamento lavorativo denota situazioni di lavoro che deviano “in maniera significativa” dalle condizioni standard, regolate dal diritto del lavoro, con particolare riferimento ai nodi chiave della tutela giuslavoristica (remunerazione, orario di lavoro, congedi, salute e sicurezza, trattamento decente e rispettoso dei lavoratori).

Una definizione che sembra confermata dalla copiosa normativa di diritto derivato, adottata dalla UE sulla base delle disposizioni relative alle politiche sociali (Titolo X TFUE)¹⁴ e alle libertà di movimento (artt. 45-55 TFUE)¹⁵.

si veda: <https://www.ilo.org/rome/ilo-italia/convenzioni-ratificate/lang--it/index.htm> (consultato il 18 dicembre 2020).

¹³ Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 18 giugno 2009, che introduce 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, *GUL* 168, art. 2 lett i).

¹⁴ Sul punto si vedano i seguenti atti di diritto derivato: Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, *GUL* 299; Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, *GUL* 327/9.

¹⁵ Sulla base delle disposizioni contenute nel Titolo IV TFUE, relativo alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, sono stati adottati i seguenti atti che incidono direttamente sulla definizione delle condizioni di lavoro “giuste ed eque” dei lavoratori: Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, *GUL* 173/16; Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del Regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»), *GUL* 159/11; Direttiva 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 aprile 2014, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori, *GUL* 128; Direttiva 2004/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e



1.2 La strategia europea di contrasto del “grave” sfruttamento lavorativo: la tutela dei soggetti “vulnerabili”

A prima vista, dunque, l'UE sembra dotata di un sistema organico e compiuto di strumenti giuridici idonei a promuovere “condizioni di lavoro giuste ed eque”, nonché a prevenire e a reprimere le diverse forme di comportamenti discriminatori nei confronti di quei soggetti che, per la loro condizione (personale o sociale), sono esposti a trattamenti deteriori rispetto agli *standard* legali¹⁶.

Tuttavia, dinanzi all'evidente iato tra un quadro giuridico ricco e articolato e una realtà sociale ed economica caratterizzata dal dilagare di fenomeni di sfruttamento lavorativo “grave”, l'attenzione delle istituzioni europee si è concentrata soprattutto sull'individuazione di sempre nuove fattispecie di “sfruttamento”, elaborate a partire dalla condizione di “vulnerabilità”.

Ciò che, dal punto di vista giuridico, sembra caratterizzare il fenomeno del “grave” sfruttamento lavorativo è, per riprendere la definizione OIL, la particolare situazione di “*approfittamento dello stato di vulnerabilità o di bisogno*”¹⁷, ossia di una condizione che inibisce (o rende particolarmente difficile) la possibilità per il lavoratore di far valere i propri diritti.

Quel che viene in rilievo, dal punto di vista strettamente giuridico, è la peculiare forma di asimmetria di potere negoziale tra datore di lavoro e lavoratore “vulnerabile”: le ipotesi prese in considerazione vedono, da un lato, un lavoratore privo (in tutto o in parte) della propria *libertà di scelta*, a causa delle proprie peculiari caratteristiche (nazionalità, razza/etnia, genere, età, ecc.), dall'altro, un datore di lavoro che “approfitta” di tale condizione.

A partire da tale definizione, non vi è dubbio, che le principali categorie da prendere in considerazione sono i cittadini di Paesi terzi privi di regolare permesso di soggiorno: la condizione di vulnerabilità discende direttamente dallo status giuridico di tali soggetti, che innesca facilmente una sorta di circolo vizioso tra “approfittamento” e “stato di

di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, *GUL* 158/ 77; Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, *GUL* 141/1.

¹⁶ L'UE ha attribuito un ruolo strategico allo sviluppo del diritto antidiscriminatorio, oggetto di numerose Direttive soprattutto nel primo decennio del Duemila. La tutela antidiscriminatoria, articolata per fattori di rischio (sulla base dell'art. 13 Trattato TCE, ora 19 TFUE), avrebbe dovuto garantire la prevenzione e la riparazione dei comportamenti discriminatori sul mercato del lavoro (e per alcuni fattori, anche sul più ampio mercato dei beni e dei servizi). Per una ricognizione recente della letteratura e dello stato di attuazione del complesso strumentario europeo (e nazionale), da ultimo, M. Barbera, A. Guariso, *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, Strumenti, Interpreti*, Giappichelli, Torino, 2019.

¹⁷ Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL), *Il quadro internazionale e le strategie nazionali di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo*, cit.



bisogno”, creando un’apparente “connivenza” nella costruzione di rapporti “irregolari” o “illegali”.

Come ben argomentato dall’Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali (FRA), il “grave” sfruttamento lavorativo rappresenta una realtà complessa, la cui proliferazione risulta legata a fattori di rischio relativi alla “condizione personale” del lavoratore, allo specifico luogo di lavoro, all’azione dei datori del lavoro e alle caratteristiche strutturali di ogni settore economico, oltre che alle eventuali lacune in materia di contratti di lavoro¹⁸.

Un contrasto efficace di tale fenomeno, secondo la FRA, presuppone la capacità di agire su una pluralità di leve: dalle politiche relative alla trasparenza delle attività produttive¹⁹, alla politica migratoria²⁰; dalla giustizia penale, ai diritti delle vittime della criminalità²¹.

In assenza di politiche migratorie comuni tra i Paesi membri dell’UE, sembra comunque possibile e necessario definire un quadro uniforme di tutele minime, riservato ai più deboli tra i deboli²²: le vittime del traffico di esseri umani, le donne vittime di

¹⁸ In tal senso si veda il rapporto dall’Agenzia dell’UE per i diritti fondamentali (FRA), *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States’ obligations and victims’ rights*, Lussemburgo, 2015, pp. 43 ss.

¹⁹ In materia di trasparenza delle attività di impresa, tra le disposizioni che possono incidere sul contrasto dei fenomeni di grave sfruttamento lavorativo, si vedano: 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, *GU L* 111/59; Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, *GU L* 304/64; Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, *GU L* 94; Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica della Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, *GU L* 330.

²⁰ Tra i principali atti normativi dell’UE in materia dell’immigrazione e asilo, si vedano: la Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 L* 94; la Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, *GU L* 343/1; la Direttiva 2009/52/CE, che introduce 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, cit.

²¹ Sul punto, si vedano: Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un’azione di favoreggiamento dell’immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, *GU L* 261; 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, *GU L* 101; Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, *GU L* 315.

²² FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States’ obligations and victims’ rights*, cit., p. 26.



violenza, i minori non accompagnati, i titolari di status precari (ad esempio, i richiedenti asilo).

Come sostiene la FRA, il concetto di “grave sfruttamento” lavorativo non sempre è “ben compreso”²³: occorrerebbe, infatti, saper discernere la “gravità” tenendo conto, da un lato, della tipologia di sfruttamento (condizioni di schiavitù o di servitù), dall’altro, delle caratteristiche delle vittime.

In molti casi, in realtà, i due profili si saldano tra loro: è il caso delle vittime di tratta di esseri umani, spesso “riconoscibili”, sotto il profilo giuridico, proprio a partire dal nesso inscindibile tra esercizio della violenza da parte di organizzazioni criminali (per lo più transnazionali) e condizione di vulnerabilità della vittima.

1.3 La tutela dei diritti delle vittime della criminalità: la tratta di esseri umani

Un approccio, sostanzialmente condiviso, alla repressione del fenomeno del grave sfruttamento lavorativo è quello dalla configurazione penalistica delle forme più violente di asservimento delle persone: tratta, schiavitù, lavoro forzato.

L’abolizione della schiavitù, quale meccanismo legale, è uno dei capisaldi delle nostre società democratiche ed egualitarie. Una conquista ritenuta, a ragione, irreversibile: un punto di non ritorno verso sistemi giuridici che legittimavano la riduzione della “persona” a “oggetto”.

Da oltre un secolo, la riduzione in schiavitù o in condizione servile, così come il traffico di esseri umani, sono considerati reati in tutto il mondo. E si può anche ricordare come i primi Trattati internazionali che vincolano gli Stati di quasi tutto il mondo a contrastare il fenomeno della riduzione in schiavitù e della tratta di esseri umani risalgano alla fine dell’800.

Eppure è ormai noto che il fenomeno della “tratta di esseri umani” ha assunto negli ultimi decenni una virulenza che solo pochi anni fa avremmo tutti considerato inimmaginabile.

Si tratta di un fenomeno complesso e insidioso: paradossalmente, proprio in quanto fenomeno illegale, si interseca, si sovrappone e si “nasconde” dietro a una serie di fenomeni contigui, che non necessariamente possono essere descritti con la formula “riduzione in schiavitù”: il “contrabbando” di migranti, il “grave” sfruttamento lavorativo, il coinvolgimento di migranti irregolari in attività illecite.

La contiguità tra tali fenomeni rappresenta il nuovo terreno di espansione delle criminalità organizzate mondiali, le cui vittime non sono più necessariamente o esclusivamente persone migranti.

²³ Ivi, cit. p. 42.



La consapevolezza delle nuove dimensioni e della nuova “qualità” del fenomeno ha indotto le istituzioni internazionali, europee e nazionali a riformulare Trattati, Convenzioni e atti normativi e a rafforzare i livelli della cooperazione internazionale.

Le istituzioni europee contribuiscono a perseguire il fenomeno, sia sulla base delle disposizioni relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale²⁴, sia fissando una disciplina comune dello standard di protezione delle sue vittime, nonché dei reati connessi al grave sfruttamento lavorativo.

Sul piano del diritto internazionale, la definizione più recente e compiuta della tratta di essere umani rimane quella fornita dall’art. 3 del Protocollo addizionale di Palermo sulla tratta degli esseri umani²⁵, che lega il concetto di “traffico” a quello di una nuova forma di “schiavitù”.

Ovviamente, il termine “schiavitù” è usato in senso lato: in quanto prassi illegale, il potere esercitato da un soggetto sull’altro non può assumere le forme di un vero e proprio “diritto di proprietà”, ma si manifesta attraverso gravi atti di sopraffazione o mediante il controllo continuativo della persona²⁶, che della “proprietà” mutuano la sostanza.

Atti normativi e giurisprudenziali che sanciscono il divieto di riduzione in schiavitù sono, dunque, presenti in tutti gli ordinamenti.

A titolo esemplificativo, basti ricordare, per un verso, l’art. 5 CDFUE, che vieta ogni forma di schiavitù o di lavoro forzato e riconduce esplicitamente nel suo campo

²⁴ L’art. 82 TFUE, che apre il Capo dedicato alla cooperazione giudiziaria in materia penale, rappresenta la base giuridica degli importanti atti citati alla precedente nota 18.

²⁵ Il Protocollo ONU sulla tratta degli esseri umani (dicembre 2000) è un protocollo addizionale della Convenzione sulla lotta al crimine organizzato transnazionale, sulla prevenzione, la soppressione e la repressione della tratta di esseri umani, adottato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 novembre 2000 ed entrato in vigore nel dicembre del 2003. L’art. 3 stabilisce «"Tratta di persone" indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha l'autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi».

²⁶ In tal senso si vedano, a mero titolo esemplificativo: J. Allain, *Property and the Definition of Slavery*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2012, pp. 915-938; K. Bales, *Disposable People. New Slavery in the Global Economy*, Berkeley and Los Angeles, 4^a ed, 2012; E. J. Pérez Alonso, *La nuova schiavitù del XXI secolo: il traffico illegale di persone*, in T. Casadei e S. Mattarelli (a cura di) *il senso della Repubblica. Schiavitù*, FrancoAngeli, 2009, pp. 170-178; H. Cullen, *Siliadin v. France: Positive Obligations under article 4 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2006, pp. 585-592; A. Nicholson, *Reflection on Siliadin v France: Slavery and Legal Definition*, in *The International Journal of Human Rights*, 2010, pp. 705-720.



d'applicazione la tratta di esseri umani²⁷, per altro verso, la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU)²⁸.

L'ordinamento europeo si è dotato di una specifica strategia d'azione: la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, con la quale l'UE ha provveduto ad attuare il Protocollo addizionale di Palermo²⁹, ha istituito un sistema integrato di norme indirizzato sia alla repressione della tratta, sia al supporto delle vittime³⁰.

Com'è noto, l'Italia vanta un insolito primato nelle azioni di contrasto della Tratta. Si colloca tra i primi Paesi al mondo ad aver inaugurato un approccio integrato tra tutela dell'ordine pubblico e protezione delle vittime di traffico.

Ancor prima dell'adozione dei citati atti normativi di livello internazionale e sovranazionale, con grande lungimiranza, il nostro ordinamento ha introdotto, all'art.18 del D. Lgs. n. 286/1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione), uno speciale permesso di soggiorno: il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale. Si tratta di uno strumento di sostegno specifico per gli stranieri vittime di reati di violenza o di grave sfruttamento: uno speciale titolo rilasciato in deroga ad ogni altra norma per consentire loro di sottrarsi ai pericoli concreti per la

²⁷ L'art. 5 CDFUE, intitolato «Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato», stabilisce che: «1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. 2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio. 3. È proibita la tratta degli esseri umani».

I primi due paragrafi della norma riprendono l'art. 4, paragrafi 1 e 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). In virtù dell'art. 52, par.3 della CDFUE, il significato e la portata dell'art. 5 CDFUE è da considerare "uguale" a quello attribuito all'art. 4 CEDU, ferma restando la possibilità per l'UE di prevedere una "protezione più estesa" (così come per tutti i "diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali").

²⁸ La Corte EDU ha applicato per la prima volta l'art. 4 della Convenzione, che dispone il *divieto di schiavitù, servitù e lavoro forzato, proprio con riferimento a casi di tratta di esseri umani. Si fa riferimento, in particolare, ai noti casi Siliadin (Siliadin c. Francia, 26.07.2005), Rantsev (Rantsev c. Cipro e Russia, 07.01.2010) e L.E. c. Grece (L.E. c. Greece, 21.01.2016).*

²⁹ L'UE ha provveduto all'attuazione del Protocollo in questione tramite vari atti, che hanno provato nel tempo a colmarne le lacune: in un primo momento con la Decisione quadro 2002/629/GAI, poi con la Direttiva 2004/81/CE (che ha stabilito norme per il riconoscimento del titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani) ed infine con la direttiva 2011/36/UE.

³⁰ Il tratto distintivo della Direttiva in commento sono le disposizioni in materia di assistenza e protezione delle vittime, contenute negli artt. 11-17. Tali misure riguardano le cure mediche necessarie, i servizi di traduzione e interpretariato, l'assistenza materiale (compreso un alloggio adeguato), che dovrebbero essere garantiti su base consensuale e informata anche laddove ricorra anche solo un indizio del reato di tratta.



loro incolumità e di partecipare a uno specifico programma di assistenza e d'integrazione sociale³¹.

La normativa europea, che nasce in una fase di particolare sviluppo del fenomeno (ancora embrionale all'inizio del nuovo millennio), prende atto della sua ulteriore evoluzione: la tratta di esseri umani non è più esclusivamente collegata al crimine transnazionale, né si realizza solo su persone dei Paesi Terzi³². È ormai noto, infatti, che una parte del traffico di esseri umani si svolge, ormai, a livello intra-europeo.

L'art. 2 della Direttiva 2011/36/UE si applica a tutte le ipotesi di attività criminali, organizzate e non, che abbiano quale oggetto: «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone». La Direttiva UE sembrerebbe voler estendere il proprio ambito applicativo oltre il tradizionale significato di "tratta"³³, che implicava le attività di "trasporto e trasferimento" tra Stati diversi³⁴, provando a ricomprendere le diverse fattispecie di reclutamento ai fini dello sfruttamento che si realizzano «tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di

³¹ La normativa italiana inaugurava un modello di intervento, che pone in primo piano l'obiettivo dell'inserimento sociale dello straniero-vittima, attraverso un sistema di protezione che ambiva ad essere completo ed efficace. L'orientamento espresso dal legislatore del 1998 viene ulteriormente rafforzato nel Regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione, approvato con DPR n. 394/1999, che agli artt. 25-27 specifica requisiti e condizioni per il rilascio dello speciale permesso di soggiorno previsto all'art. 18 TU, attraverso la predeterminazione di un doppio binario: il percorso sociale e il percorso giudiziario. La proposta per il permesso di soggiorno può, infatti, essere effettuata alternativamente: dai servizi sociali degli enti locali o dalle associazioni, enti o organismi iscritti al registro di cui all'art. 52 DPR 394/1999, che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero (percorso sociale); oppure dal Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente a fatti di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni (percorso giudiziario). Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18 T.U. consente l'accesso ai servizi assistenziali, allo studio, alle liste di collocamento e allo svolgimento di lavoro subordinato, ed è ulteriormente rinnovabile o convertibile in permesso di soggiorno per motivi di studio o lavoro.

³² Cfr. F. Parisi, *Il contrasto al traffico di esseri umani fra modelli normativi e risultati applicativi*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 4/2016, pp. 1763 ss.

³³ L'espressione "tratta" richiama volutamente le drammatiche esperienze della riduzione in schiavitù di persone sottratte con la violenza ai loro territori, trasportate e scambiate come merci in sistemi che ammettevano la "proprietà" di esseri umani.

³⁴ Come tutti i fenomeni alimentati dalle criminalità organizzate (nazionali e transnazionali), anche il fenomeno della tratta di esseri umani è oggetto di continue trasformazioni e adattamenti. Le tendenze più recenti mostrano come la tratta abbia assunto una doppia configurazione: la prima, definibile come tratta esterna (ossia tratta che inizia e si evolve – con forme di sfruttamento manifesto - durante il viaggio che si intraprende per approdare nel nostro Paese) e tratta interna (ossia quando le pratiche di sfruttamento iniziano e si evolvono all'arrivo nel nostro Paese o successivamente a causa delle condizioni di estrema povertà nelle quali vengono a trovarsi le persone più vulnerabili).



coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha l'autorità su un'altra a scopo di sfruttamento».

Il superamento del riferimento esclusivo al crimine transnazionale e all'elemento "transfrontaliero", come in parte evidenziato dalla FRA³⁵, potrebbe consentire una rappresentazione più adeguata delle diverse forme di grave sfruttamento lavorativo.

In particolare, potrebbe consentire di superare i tradizionali steccati tra la configurazione giuridica della tratta e quella di una serie di fenomeni affini: dal lavoro forzato, al coinvolgimento di migranti irregolari in attività illecite.

Come già sperimentato a partire dal 2000 nell'ordinamento italiano, anche la direttiva in questione adotta un approccio "olistico"³⁶ e incentrato sui diritti umani³⁷, muovendo dall'idea che un'efficace tutela delle vittime si realizzi solo se alle misure penali siano affiancati il sostegno, l'assistenza sociale e l'aiuto nella ricerca del lavoro³⁸.

In questo senso, le politiche anti-tratta definite a livello europeo si collocano nel quadro dell'obiettivo strategico della costruzione di un mercato del lavoro unico, in grado di garantire la libera circolazione delle risorse umane, assicurando condizioni di lavoro giuste ed eque.

Il c.d. *human rights-based approach* adottato dall'UE sarebbe volto a eliminare (o mitigare) la condizione di particolare vulnerabilità delle vittime, coesistente allo status

³⁵ In tal senso si veda: FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, cit., p. 36.

³⁶ In tali termini, si veda: M.G. Giammarinaro, *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2012, p.15.

³⁷ Cfr. Direttiva 2011/36/UE, considerando n. 7. Secondo il c.d. *human rights-based approach*, in particolare, il soggetto passivo del reato di tratta non rappresenterebbe semplicemente un testimone di un grave delitto da reprimere, ma un individuo al quale va innanzitutto fornita assistenza e protezione. In tal senso si veda ad esempio: S. Scarpa, *Fighting against human trafficking for commercial sexual exploitation: the actions in western Europe*, in *International review of droit penal*, 2010, pp. 563-587.

³⁸ Sulla Direttiva 2011/36/UE la letteratura è notevolmente ampia. A titolo esemplificativo, si vedano: H. Satzger, F. Zimmermann, G. Langheld, *The Directive on Preventing and Combatting Trafficking in Human Beings and the Principles Governing European Criminal Policy - A Critical Evaluation*, in *European Criminal Law Review*, 2013, 107 ss.; C. Villacampa Estiarte, *The European Directive on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings and the Victim-Centric Treatment of this Criminal Phenomenon*, in *European Criminal Law Review*, 2012, 291-320; F. Spiezia, M. Simonato, *La prima direttiva UE di diritto penale sulla tratta di esseri umani*, in *Cass. pen.*, 2011, 3197 ss.; 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, 47 ss.



stesso di vittima di tratta³⁹, e di tutte le moderne forme di schiavitù⁴⁰, connessa a una pluralità di fattori di fragilità strutturali dei nostri sistemi economici e sociali.

Com'è noto, la strategia europea di contrasto della tratta di esseri umani si articola in quattro obiettivi-chiave, tra loro strettamente correlati, sintetizzati nelle c.d. quattro “P”: *prevention, prosecution, protection, partnership*⁴¹.

Al fine di promuovere l'applicazione della normativa anti-tratta e di favorire una più ampia conoscenza del fenomeno, la Commissione europea (CE) ha erogato una serie di finanziamenti sulla base di appositi Bandi per progetti⁴². L'intervento statale in materia sarà analizzato nella seconda Parte di questo Rapporto.

Malgrado i tentativi di ampliamento dell'ambito applicativo della disciplina anti-tratta, resta tuttora aperto uno dei nodi critici di tale normativa: l'assunzione, quale parametro discretivo, del labile concetto di “vulnerabilità” della vittima⁴³.

La condizione di vulnerabilità viene intesa «in senso ampio come una situazione connessa alle condizioni economiche, fisiche, di salute, psicologiche della vittima che *non ha altra scelta reale o accettabile se non quella di sottomettersi all'abuso stesso*»⁴⁴. Si tratta, cioè, di un “elemento modale” della condotta che qualifica i più gravi delitti contro la libertà e la dignità dell'individuo, che tuttavia non è necessariamente legato alle

³⁹ Cfr. Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, cit., art. 2, § 2.

⁴⁰ In tal senso, si veda M. Jovanovic, *The Essence of Slavery: Exploitation in Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, 2020, pp. 674–703.

⁴¹ Sul punto, a titolo meramente esemplificativo, si veda: A. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking*, New York, 2010.

⁴² Per una disamina sulle linee essenziali della strategia europea anti-tratta e sugli strumenti finanziari messi a disposizione, si veda: EC, *Study on comprehensive policy review the European Commission of anti-trafficking projects funded by HOME/2014/ISFP/PR/THBX/0052*, Brussels, 2016.

⁴³ Il concetto di “vulnerabilità” ricorre in tutti gli atti normativi europei che riguardano la tutela di specifiche categorie di migranti per i quali l'UE prova ad introdurre standard uniformi di protezione (minori, donne vittime di violenza, ecc.). Al punto tale che vi è chi sostiene che la “vulnerabilità” costituisca il fondamento stesso dei diritti umani: R. Andorno, *Is Vulnerability the Foundation of Human Rights?*, in A. Masferrer, E. García-Sánchez (eds.), *Human Dignity of Vulnerable in the Age of Rights. Interdisciplinary Perspectives*, Dordrecht, 2016, 265 ss.

⁴⁴ Tale definizione è contenuta nei lavori preparatori del già citato Protocollo addizionale di Palermo (cfr. United Nations, *Travaux préparatoires*, A/55/383/Add.1, par. 63). Su tale nozione di vulnerabilità nel diritto internazionale e dell'Unione, ripresa dall'art. 2 della direttiva 2011/36/UE, si veda C. Amalfitano, *La vittima vulnerabile nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in *Riv. it. med. leg.*, 2018, pp. 523 ss.



caratteristiche soggettive delle vittime⁴⁵ e che, per tale ragione, rende difficile stilare un elenco di categorie vulnerabili che abbia il carattere dell'esaustività⁴⁶.

Molte delle contraddizioni insite nell'intervento degli Stati europei e l'estrema complessità della normativa in materia discendono, di fatto, dalla stessa difficoltà di definire il concetto di "vulnerabilità", segnato dalla perenne incertezza tra un accertamento da svolgersi "caso per caso" (sull'effettiva sussistenza di una qualche forma di "libertà di scelta") ed una tutela tipizzata, che lega 'automaticamente' l'incapacità di esprimere un consenso "valido" alle caratteristiche della vittima⁴⁷: minore, donna vittima di violenza.

Non vi è dubbio che il concetto di "vulnerabilità" rappresenti un punto di compromesso tra l'approccio securitario e l'approccio universalistico ai diritti umani. Un criterio necessariamente accettato anche dai più tenaci sostenitori di politiche migratorie restrittive, come dimostra il caso italiano⁴⁸.

In effetti, tale criterio ha consentito di "salvare" molte persone, altrimenti destinate alla clandestinità e al sopruso permanente. Tuttavia, finora, non sembra aver costituito una base solida per un'azione efficace di contrasto del nuovo business delle criminalità internazionali.

Larga parte dei profitti illeciti provenienti dal mercato di persone deriva proprio dalla precarietà di una tutela giuridica, delimitata dal labile concetto di "vulnerabilità", ora valutata come condizione oggettiva (ad es. minore), ora come condizione soggettiva

⁴⁵ In tali termini, A. Di Martino, *Stato di bisogno o condizione di vulnerabilità tra sfruttamento lavorativo, tratta e schiavitù. Contenuti e metodi fra diritto nazionale e orizzonti internazionali*, in *Archivio Penale*, 1/2019, pp. 1-48.

⁴⁶ Cfr. E. Battelli, *I soggetti vulnerabili: prospettive di tutela della persona*, in *Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1/2020, pp. 283 ss.

⁴⁷ La definizione di tratta fornita all'art.2, par. 1, della Direttiva 2011/36/UE, ruota intorno al concetto di "consenso" fornito dalla vittima di sfruttamento e alla sua idoneità a fornire tale consenso. La stessa condizione di "vulnerabilità" rinvia alla concreta "situazione" in cui la vittima si trova: occorre, infatti, accertare che "la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima".

Il consenso si considera "irrilevante" laddove venga estorto tramite mezzi di coercizione violenta: «la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi». A loro volta, tali accertamenti non sono richiesti qualora le vittime siano minori: secondo, l'art.2, par.5, in questa ipotesi risulta irrilevante anche il mancato uso di mezzi coercitivi, nel presupposto che un minore non sia "naturalmente" in grado di esprimere alcun valido consenso.

⁴⁸ Le misure anti-tratta non sono mai state messe in discussione in nessuno dei numerosi interventi normativi che hanno segnato i continui cambiamenti della disciplina italiana sull'immigrazione. Con qualche forzatura, si potrebbe, persino, notare una sorta di "rafforzamento", quantomeno formale, delle misure di protezione delle vittime di tratta in corrispondenza delle fasi d'inasprimento delle politiche di ingresso nel Paese.



(consenso). Una precarietà che consente alle mafie di insinuarsi tra le maglie aperte da approcci repressivi incapaci di graduare la propria portata attraverso un sapiente distinguo tra criminalità transnazionali e meri intermediari del trasporto; trafficanti e sfruttatori senza scrupoli e datori di lavoro irregolari; organizzazioni umanitarie e nuovi “caporali”.

La tutela dei soggetti vulnerabili implica, in ogni caso, un intervento che non può chiaramente limitarsi alla repressione penale, riguardando direttamente i fattori strutturali del mercato del lavoro e le fragilità dei sistemi sociali.

1.4 La tutela delle persone “naturalmente” vulnerabili: i minori stranieri non accompagnati

Nel tentativo di distinguere tra migranti irregolari in grado di prestare il loro “consenso” al “contrabbando” di esseri umani (i cosiddetti migranti economici) e migranti “vulnerabili”, esposti alla violenza e all’approfittamento, emergono alcune figure giuridiche alle quali occorre offrire protezione a prescindere dall’accertamento di un loro eventuale grado di consenso all’ingresso ‘non regolare’ nei territori europei.

La figura giuridica più emblematica è certamente quella dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). Tutti gli atti normativi, sia del diritto europeo, sia del diritto nazionale, sono volti ad offrire un peculiare status a coloro che per età non sarebbero in grado nei nostri ordinamenti di esercitare autonomamente i propri diritti (e, dunque, di esprimere di un “consenso” giuridicamente valido).

Nel caso dei minori, la condizione di “vulnerabilità” è automaticamente legata alle caratteristiche naturali della persona (l’età) ⁴⁹.

Dal punto di vista giuridico, la tutela dei minori stranieri, con particolare riferimento a quelli “non accompagnati” appare completa e pienamente coerente con i principi fondamentali che regolano i diritti dei minori nei nostri ordinamenti⁵⁰.

Da un lato, si tratta di rispettare il principio del *best interest* dei minori, solennemente affermato nelle diverse Convenzioni internazionali sulla tutela dei minori; dall’altro, di estendere alle persone straniere che non hanno compiuto il diciottesimo anno di età le medesime forme di protezione previste per i cittadini italiani: a partire dalla necessaria

⁴⁹ Non a caso, l’art.2, par. 5, della Direttiva 2011/36/UE dispone espressamente che qualora il reato di tratta “coinvolga minori”, non occorre alcun accertamento sulle modalità con le quali sia stato estorto il “consenso”, che va considerato del tutto irrilevante.

⁵⁰ Per una sintesi efficace, si veda European Asylum Support Office (EASO), *Guida alle condizioni di accoglienza per minori non accompagnati: norme operative e indicatori*, Dicembre 2018, in <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Guidance-reception-unaccompanied-children-standards-and-indicators-IT.pdf>



figura del “tutore”, ossia di un soggetto che – in assenza dei genitori - possa esercitare i diritti del minore, “in nome e per conto” del titolare di questi diritti⁵¹.

Il minore straniero (che non sia inserito nella propria famiglia) gode, dunque, di un duplice livello di protezione giuridica:

- diritto di essere accolto (*principio di non refoulement*) indipendentemente dalle ragioni che lo hanno spinto all’ingresso nel territorio europeo e dall’eventuale appartenenza ad altri *status* (rifugiato, richiedente asilo, vittima di tratta, ecc.);
- pieno esercizio dei propri diritti civili e sociali (salute, istruzione, ecc.).

Tuttavia, dal punto di vista sostanziale, i minori stranieri costituiscono inevitabilmente una delle “prede” più appetibili della tratta e del caporalato.

Sebbene minori, si tratta di persone in grado di percepire l’intrinseca precarietà del proprio status iperprotetto: destinato ad esaurirsi al conseguimento della maggiore età, a meno che non si sia provveduto nel frattempo a garantirne l’inserimento in altri percorsi protetti (conseguimento dello status di rifugiato, permessi di soggiorno per ragioni di studio o di lavoro, ecc.).

Va poi considerata l’estrema vulnerabilità legata, oltre che all’età, ai traumatici percorsi individuali che li hanno fatti approdare nei nostri territori.

Le statistiche dimostrano un elevato tasso di allontanamento dai centri di accoglienza: molti dei minori “scomparsi”⁵² sono ragazzi tra i 14 e i 17 anni, che si lasciano attrarre da percorsi irregolari di “inserimento” (sfruttamento sessuale, sfruttamento lavorativo, svolgimento di attività illegali, ecc.). Ai quali, probabilmente, vanno aggiunti i minori “invisibili”, non censiti dalle statistiche.

Una tutela “non formale” dei minori stranieri esige, pertanto, una specifica attenzione ai percorsi di inserimento sociale di coloro che sono maggiormente esposti ai rischi della “frammentazione” della tutela dei diritti fondamentali in una molteplicità di status.

⁵¹ La figura del tutore di minore non accompagnato, nel nostro ordinamento, è attualmente disciplinata dalla Legge del 7 aprile 2017, n. 47, nota come “Legge Zampa”.

⁵² In occasione della recente “Giornata internazionale dei bambini scomparsi” (25 maggio 2021) sono stati resi pubblici i dati ufficiali sui minori scomparsi nel 2020: 7.672, dei quali 5.511 stranieri, (il 71,8%). Quelli ritrovati sono stati 3.332 (il 43,3%): la stragrande maggioranza dei quali sono minori italiani (circa il 75%). Cfr. <https://www.agi.it/cronaca/news/2021-05-23/minori-bambini-scomparsi-dati-italia-12648059/>
La Direzione Generale dell’Immigrazione e delle politiche di integrazione, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, censisce i dati sui Minori Stranieri Non Accompagnati nella banca dati istituita ai sensi dell’art. 4 del d.p.c.m. n. 535/1999. I Report (a partire dal 2012) sono pubblicati in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>



1.5 La tutela delle vittime del caporalato: non solo migranti

La tutela delle variegate categorie vulnerabili riemerge anche negli interventi volti a contrastare il fenomeno del caporalato, che come si è detto si interseca con il fenomeno della tratta, anche se non necessariamente coincide con questo.

Come nel caso della tratta, anche l'espressione "caporalato" richiama l'antica figura del "reclutatore" locale di mano d'opera, in grado di esercitare un potere di controllo sulle persone reclutate, tramite l'esercizio della violenza o del mero arbitrio nella selezione dei lavoratori. Una figura tendenzialmente scomparsa negli ordinamenti europei del secondo Novecento, caratterizzati – come si è detto – da sistemi pubblicitici di regolazione delle diverse fasi del rapporto di lavoro (a partire dal reclutamento).

Com'è noto, oggi il fenomeno assume dimensioni ben più complesse, che non ruotano più necessariamente attorno alla tradizionale figura del c.d. caporale: spesso si tratta di persone giuridiche, che operano con strumenti apparentemente legittimi (agenzie interinali, cooperative, società in subappalto, subfornitori, ecc.).

Nella disciplina penalistica risulta chiaro che il reato si riferisce a forme di intermediazione illecita tra datori di lavoro e lavoratori, volta allo sfruttamento di questi ultimi, tramite il drastico "calmieramento" dei salari, l'evasione (totale o parziale) degli oneri contributivi e la violazione degli standard di sicurezza nelle condizioni di lavoro⁵³.

Sebbene ancora meno sviluppata rispetto alla normativa anti-tratta, la disciplina relativa al c.d. caporalato sembra rispondere all'esigenza, sopra evidenziata, di riuscire a colpire quella molteplicità di condotte abusive che – anche al di là del fenomeno della tratta - tendono a riprodurre nuove forme di asservimento, se non di vera e propria schiavitù⁵⁴.

In altri termini, la normativa di contrasto del caporalato sembra correttamente orientata a colmare il "vuoto" tra la repressione del più circoscritto fenomeno della tratta e l'ambizione a costruire un mercato unico europeo del lavoro basato su condizioni "giuste ed eque".

Sembra ormai acquisita la consapevolezza che le "vittime" del caporalato non sono più esclusivamente migranti irregolari: il fenomeno si alimenta anche grazie allo "stato di bisogno" economico (e non solo di status giuridico) di cittadini europei, migranti e non.

⁵³ Su tale nozione *stricto sensu* di caporalato, si veda, a titolo introduttivo, D. Giannelli, *Il delitto del caporalato. Aggiornato alla recente disciplina in materia di sfruttamento lavorativo*, Padova, 2017.

⁵⁴ Per una definizione del caporalato *lato sensu*, nei termini anticipati nel testo, si vedano: M.G. Vivarelli, *Il caporalato: problemi e prospettive*, in *Foro amm. TAR*, 10/2008, p. 2917 ss.; Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, Geneva, 2012, p. 87 ss.; A. Epifani, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Analisi sistemica del fenomeno del caporalato*, Milano, 2017. Si vedano, inoltre, i cinque Rapporti a cura dell'Osservatorio Placido Rizzotto, *Agromafie e Caporalato*, pubblicati dalla FLAI CGIL (v.<https://www.flai.it/tag/agromafie/>)



Sebbene anche in questa ipotesi sembri prevalere l'approccio repressivo, risulta ormai sempre più evidente come la sola leva penalistica, che pure ha registrato negli ultimi anni notevoli progressi dal punto di vista normativo⁵⁵ e operativo⁵⁶, si presenti come un tipico caso di quella che è stata definita una «terapia asintomatica, destinata semmai a incidere sui sintomi, ma non a estirpare le cause genetiche del sistema»⁵⁷.

Non v'è dubbio che il nucleo portante, e per così dire “genetico”, del fenomeno sia tuttora costituito da migranti, provenienti soprattutto dai Paesi Terzi, che rappresentano una parte significativa delle vittime di caporalato⁵⁸ e la categoria di lavoratori maggiormente vulnerabili⁵⁹. La quasi totale assenza di tutele, la precarietà dello status di volta in volta riconosciuto anche a migranti “regolari”, l'ineffettualità dei diritti riconosciuti, rende tali soggetti i destinatari ideali di un sistema di reclutamento bastato sull'informalità e l'illegalità.

⁵⁵ Sull'evoluzione normativa della disciplina del reato di caporalato si vedano, ad esempio: S.M. Corso, G. De Santis (a cura di), *Studi sul caporalato*, Torino, 2020; A. Merlo, *Il contrasto al “caporalato grigio” tra prevenzione e repressione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 6/2019, p. 177 ss; C. Stoppini, *Intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo: prime applicazioni dell'art. 603 bis c.p.*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2019, pp. 70-94; G. de Santis, *Caporalato e sfruttamento di lavoro: politiche criminali in tema di protezione del lavoratore. Pregi e limiti dell'attuale disciplina*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 6/2018, p. 2055; A. Rubiens, *Qualche breve considerazione critica sul nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4/2017, pp. 221 ss.

⁵⁶ L'attività di vigilanza è stata fortemente implementata a partire dal 2018 su tutto il territorio nazionale, con una movimentazione del personale ispettivo in ambito interregionale e la creazione di apposite *task force* che ha determinato un aumento esponenziale di soggetti deferiti alla giustizia. Secondo l'indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto “caporalato” in agricoltura, deliberata il 19 dicembre 2018 dalle Commissioni parlamentari riunite XI Lavoro e XIII Agricoltura, i soggetti deferiti alla giustizia per violazione del nuovo art. 603 bis c.p., relativo appunto all'intermediazione illecita, sono passati dai “soli” 70 del 2017, ai 299 del 2018 e 290 della prima metà del 2019 (cfr. Commissioni Riunite XI e XIII, Seduta n. 11 di Giovedì 5 dicembre 2019, Audizione della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, resoconto stenografico, p. 4).

⁵⁷ A. Di Martino, *“Caporalato” e repressione penale. Una correlazione (troppo) scontata*, in E. Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, 2015, p. 82. In termini simili si veda anche: L. Calafà, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *Lav. dir.*, 1/2017, pp. 79-80.

⁵⁸ Secondo un'indagine condotta del *The European House* – Ambrosetti, dei circa 430.000 lavoratori agricoli a rischio di caporalato in Italia stimati dall'Osservatorio Placido Rizzotto di Flai-Cgil (cfr. IV rapporto sulle agro-mafie, <https://www.flai.it/osservatoriopr/il-rapporto/>), ben l'80% sarebbero stranieri (cfr. https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/160218_Documento-Forum-Assosomm.pdf).

⁵⁹ Alcuni autori hanno argomentato che la vulnerabilità costituisce un corollario dello status del migrante e un precipitato concreto del diritto dell'immigrazione. Cfr. M. Freedland, C. Costello, *Migrants at Work and the Division of Labour Law*, in C. Costello, M. Freedland (eds.), *Migrants at Work. Immigration & Vulnerability in Labour Law*, Oxford University Press, 2014, 26. Gli autori, in particolare, rilevano che «*the fact of immigration, and more particularly the various kinds of status which migration law accords to immigrants, may be a cause or source of vulnerability*»; la vulnerabilità viene sostanzialmente indicata come una condizione di «*openness to exploitation or abuse*».



Secondo diversi autori, si sarebbe di fronte a un «sistema “neo-schiavistico” di integrazione sociale [che] si impenna sulla creazione di un impianto giuridico che ostacola l’accesso dei migranti a tutti quei diritti e quegli strumenti sociali che la civiltà giuridica europea ha predisposto nel corso di un secolo e mezzo per impedire che si crei una massa di disoccupati in condizioni miserevoli, che si costituisca cioè un “esercito di riserva” della manodopera capace di innescare un meccanismo di continuo dumping sociale»⁶⁰.

La regolarizzazione dei lavoratori migranti e la possibilità di accedere alle tutele e ai diritti garantiti ai lavoratori nazionali e comunitari, si presenta, dunque, come il primo e propedeutico passo per un efficace contrasto al caporalato e al proliferare delle “nuove schiavitù”⁶¹.

Si tratta di una misura necessaria, ma di per sé non sufficiente: lascia irrisolte le criticità e le carenze strutturali tipiche del settore, che favoriscono la diffusione di forme di reclutamento basate sull’arbitrio e il perdurare di condizioni di grave sfruttamento, che – come si è detto - non riguardano più solo i migranti irregolari, ma anche una parte di quelli regolari, dei richiedenti asilo, e degli stessi italiani del comparto agricolo⁶².

⁶⁰ E. Santori, *Diritti umani, lavoro soggetti migranti procedure e forme di neoschiavismo*, in T. Casadei (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili, violazioni trasformazioni ed aporie*, Torino, 2012, p. 229. In termini del tutto simili si vedano anche: D. Martin, *I «Decreti Salvini». I lavoratori agricoli stranieri diventano più vulnerabili*, in AA.VV., *Agromafie e Caporalato, V Rapporto*, Roma, 2020, pp. 27 ss; M. Simonazzi, T. Casadei (a cura di), *Tra storia e teorizzazione giuridica: per un inquadramento dei caratteri della schiavitù contemporanea*, Napoli, 2018; V. Lanier, *Actualité de l’esclavage: analyse à partir de l’exploitation des travailleurs migrants*, in *Droit et cultures*, 70, 2015, 87-132.

⁶¹ Durante il dibattito che ha preceduto la regolarizzazione dei migranti non comunitari, sancita con la conversione in legge il 17 luglio 2020 del Decreto n. 34 del 19 maggio sulle misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da Covid-19, è stato sostenuto che «la regolarizzazione affranca i migranti dai soprusi più gravi; inibisce la tentazione di ricavare dalla loro adattabilità forza lavoro sfruttata e manovalanza per la criminalità; crea le premesse per l’occupazione regolare e la contribuzione fiscale; riduce gli spazi di manovra delle organizzazioni malavitose; ribadisce il principio di legalità come cardine del rapporto tra immigrati e società; garantisce loro l’accesso alle cure sanitarie – riducendo i rischi di contagio – e agli interventi di sostegno al reddito. Lascia però aperte molte sfide, innanzitutto quella di garantire il lavoro regolare, decente, dignitoso e, specie in questa fase, sicuro: uno scenario assai lontano dalla realtà di molti immigrati, regolari o irregolari» (cfr. L. Zanfrini, *Regolarizzare gli immigrati perché è giusto, non perché conviene*, *Culture*, 29/04/2020). In termini del tutto simili si veda anche A. Giuliani, *I reati in materia di “caporalato”, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Padova, 2015, p. 18.

⁶² C. Bonifazi, S. Stozza, *La regolarizzazione del 2020: un primo quadro dei risultati*, in AA.VV., *Agromafie e Caporalato, V Rapporto*, cit., p. 47 ss. La natura trasversale del fenomeno del caporalato e dello sfruttamento in agricoltura è particolarmente enfatizzata dall’indagine conoscitiva promossa dalle Commissioni Riunite XI e XIII, dove la Ministra del Lavoro e delle politiche sociali ha ricordato alcuni drammatici casi di sfruttamento di nazionali, come quello di Paola Clemente, che nel 2015, nelle campagne di Andria, ha perso la vita all’età di quarantanove anni per essere stata costretta a lavorare dodici ore al giorno sotto il sole (cfr. Commissioni Riunite XI e XIII, Audizione della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Nunzia Catalfo, cit., p. 7). Sulla regolarizzazione del 2020, oltre all’autore citato all’inizio di questa nota, si veda: W. Chiaramonte, M. D’Onghia, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza*,



Le principali criticità vanno ricercate nell'incapacità "sistemica" di far incontrare domanda e offerta in modo efficace, e in particolare nelle carenze dei sistemi di trasporto, alloggio, mediazione linguistica, organizzazione dei braccianti in squadre, mobilitazione (anche in contemporanea) di queste squadre nei periodi di raccolta.

La pervicace persistenza del fenomeno del caporalato in agricoltura, ma anche nell'edilizia, nella cantieristica, nella logistica e in molteplici altri settori dell'economia, appare, in effetti, il risultato di un insieme di condizioni organizzative e sistemiche, che si affiancano a quelle relative allo status giuridico del lavoratore⁶³.

Politiche efficaci di contrasto richiedono la capacità di sviluppare interventi positivi volti a rimuovere le sacche di esclusione sociale e le condizioni materiali che alimentano i fenomeni di sfruttamento, così da "marginalizzare il processo (e la condanna) penale"⁶⁴.

Occorre un intervento di larga portata, che incida sui servizi del mercato del lavoro e sulla regolamentazione e il supporto delle attività economiche dove lo sfruttamento si palesa in modo più grave e persistente. In tal senso deporrebbero le indicazioni in materia di mobilità equa all'interno del mercato unico, come ci apprestiamo a illustrare nelle prossime pagine.

1.6 La tutela dei lavoratori stagionali: l'obiettivo strategico di una mobilità equa nel mercato unico europeo

L'obiettivo di una mobilità "equa" all'interno del mercato unico europeo è stato presentato agli inizi degli anni dieci come un obiettivo strategico, finalizzato a garantire una maggiore efficienza dei sistemi produttivi europei⁶⁵.

in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2020. Sul punto si veda anche F. Olivieri, *Quale diritto contro lo sfruttamento? Riflessioni teorico-critiche a partire dalla posizione dei lavoratori stranieri nell'ordinamento italiano*, in R. Evangelista, A. Latino (a cura di), *Con-vivere nel (dis)ordine. Conflitto e sicurezza nella società della globalizzazione*, Napoli, 2018, pp. 199-223.

⁶³ Si veda in tal senso: D. Schiuma, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Rivista di diritto agrario*, 1/2015, pp. 87-115; 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*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1/2018.

⁶⁴ In questi termini si veda S.M. Corso, G. De Santis (a cura di), *Studi sul caporalato*, cit., p. 3.

⁶⁵ La questione della "mobilità equa" ha assunto rilievo nel dibattito pubblico ed istituzionale nel contesto del problema dell'invecchiamento della popolazione e della futura mancanza di competenze nel mercato del lavoro europeo. Rispetto a questa problematica, László Andor, Commissario per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione della Commissione Barroso, ha prospettato come soluzione "la mobilità equa dei lavoratori all'interno dell'Ue". Il Commissario, nello specifico, ha indicato a fondamento delle sue indicazioni, la relazione nata dalla collaborazione tra l'Ocse e la CE, secondo la quale «in Europa, tra il 2013 e il 2020, la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) diminuirà di 7,5 milioni (-2,2%), mentre nell'insieme dei Paesi dell'Ocse aumenterà nella stessa proporzione». Sul punto si veda: CE, 18 settembre 2014, *Occupazione: una relazione sottolinea l'importanza della mobilità dei lavoratori per affrontare le sfide demografiche e in materia di competenze nell'UE*, Bruxelles IP/14/1016.



Il perseguimento di tale obiettivo ha condotto all'adozione del regolamento che istituisce l'Autorità europea del lavoro (ELA)⁶⁶ e della direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili⁶⁷.

L'istituzione dell'Autorità del lavoro è stata giustificata dalla CE alla luce della «vulnerabilità dei lavoratori mobili, che sono esposti ad abusi o al rischio di vedere negati i loro diritti, e alla difficoltà per le imprese di operare in un contesto imprenditoriale incerto o poco chiaro e non equo»⁶⁸.

Al fine di contrastare questa realtà, conformemente all'art.3 TUE⁶⁹, l'ELA si pone come il primo fondamentale passaggio verso l'istituzione di una Rete europea per la gestione del mercato del lavoro europeo, che richiede significativi interventi da parte degli Stati sul versante dei servizi ai lavoratori vulnerabili.

Il regolamento 2019/1149 enfatizza come l'ELA, oltre ad essere incaricata di compiti ispettivi e d'informazione, dovrebbe «ricoprire un ruolo centrale nelle altre reti dell'Unione, in particolare la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, la rete Enterprise Europe, il “Punto focale per le frontiere”, SOLVIT, e il comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro, oltre che con i pertinenti servizi nazionali, quali gli organismi preposti alla promozione della parità di trattamento e al sostegno dei lavoratori dell'Unione e dei loro familiari, designati dagli Stati membri a norma della direttiva 2014/54/UE»⁷⁰.

L'ELA, che dovrebbe raggiungere la piena operatività entro il 2024, viene costituita quale “organismo dell'Unione dotato di personalità giuridica”, e conseguentemente di un proprio patrimonio e di un bilancio autonomo, con facoltà di attingere anche a fonti di finanziamento diverse dalle risorse ordinarie (previste dal citato Regolamento istitutivo). Alcune prime attività della nuova agenzia, ad esempio, sono state coperte con risorse del Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), che ha lo scopo di

⁶⁶ Cfr. Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344, GUE L 186/21.

⁶⁷ Cfr. Direttiva (UE) 2019/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea, GUE L 186/105.

⁶⁸ CE, 13 marzo 2018, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea del lavoro*, Strasbourg, COM(2018) 131 final, p. 1.

⁶⁹ L'art. 3 TUE, richiamato nel preambolo del Regolamento 2019/1149, stabilisce che «l'Unione si adopera per un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la lotta alle discriminazioni».

⁷⁰ Cfr. Regolamento (UE) 2019/1149 che istituisce l'Autorità europea del lavoro, cit., considerando 16.



contribuire all'attuazione di Europa 2020⁷¹ e al miglioramento delle condizioni di lavoro⁷².

L'istituzione dell'ELA, parte integrante dell'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, dovrebbe consentire di ricondurre le azioni di contrasto ai fenomeni di grave sfruttamento dei lavoratori in un quadro d'azioni positive di portata più ampia, volto ad incidere sulla regolazione del mercato unico del lavoro, agendo su quelle condizioni sociali ed economiche che favoriscono i diversi fenomeni di dumping sociale.

Va considerato, infatti, come le diverse forme di abuso basate sulla peculiare condizione di “vulnerabilità” dei lavoratori mobili, oltre a costituire una violazione dei diritti umani, rappresentano un elemento di grave alterazione delle condizioni di concorrenzialità tra le imprese, capace di minare la fiducia nel mercato unico⁷³: costituiscono forme – per così dire – di concorrenza “sleale” tra imprese sane e imprese “marginali”, in grado di “resistere” sul mercato solo grazie ai profitti derivanti dalla propria “irregolarità”.

In altri termini, la definizione e il rispetto delle disposizioni minime sulle condizioni di lavoro “giuste ed eque” vanno inseriti nella duplice cornice normativa che regola l'azione dell'UE: la tutela dei diritti fondamentali, da un lato, e la garanzia del corretto funzionamento del mercato unico, dall'altro.

Non a caso, la FRA suggerisce di inquadrare le misure di contrasto dello sfruttamento dei lavoratori mobili⁷⁴ all'interno degli obiettivi della politica agricola comune⁷⁵, delle strategie di tutela dei consumatori⁷⁶, nonché della disciplina in materia di trasparenza della spesa pubblica⁷⁷.

⁷¹ Com'è noto, la “Strategia Europa 2020” (CE, 5 marzo 2014, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles COM/2010/2020 def.) mirava ad accompagnare la ripresa economica UE, che avrebbe dovuto seguire la crisi economica e finanziaria del periodo 2007/2014, con una serie di riforme volte a stabilire fondamenta solide per la crescita e la creazione di occupazione fino al 2020. Due obiettivi fondamentali di tale strategia erano: portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni; ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

⁷² Cfr. Regolamento (UE) n. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 11 dicembre 2013, relativo a un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale (“EaSI”) e recante modifica della Decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale, *GU L* 347, art. 1.

⁷³ Cfr. Regolamento (UE) 2019/1149 *che istituisce l'Autorità europea del lavoro*, cit., considerando 16.

⁷⁴ FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, cit., p. 29.

⁷⁵ Cfr. Direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, cit.

⁷⁶ Cfr. Direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, cit.

⁷⁷ Cfr. Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, cit.; direttiva 2014/95/UE recante modifica della Direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, cit.



Questo approccio è stato sottolineato dalle istituzioni europee nel contesto della crisi del reclutamento di braccianti stagionali innescata dalla pandemia da Covid-19. La CE ha rilevato come la crisi pandemica abbia «fatto luce sulle condizioni di vita e di lavoro come pure sulle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro dei lavoratori stagionali, che sono spesso precarie. Diversi casi di violazioni dei diritti dei lavoratori stagionali segnalati nel corso della crisi hanno evidenziato un aggravamento dei problemi attualmente incontrati dai lavoratori stagionali e che è necessario affrontare»⁷⁸.

La CE ribadisce la necessità che gli Stati membri rafforzino la capacità delle microimprese e delle piccole imprese di mettere in atto misure di prevenzione dei rischi efficaci ed efficienti, incoraggiando allo stesso tempo «le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori a valutare e promuovere meccanismi intesi a garantire che le esigenze specifiche dei lavoratori stagionali siano adeguatamente soddisfatte»⁷⁹.

Particolare importanza è attribuita alle sinergie tra le politiche destinate ad incidere nei settori della produzione agroalimentare. Così, ad esempio, particolare risalto viene attribuito alla strategia “Dal produttore al consumatore”⁸⁰, che affronta espressamente l’istanza di garantire sistemi alimentari equi, sani e rispettosi dell’ambiente.

La crisi pandemica ha messo in evidenza i problemi specifici dei lavoratori stagionali del settore agroalimentare, che alimentano anche il fenomeno del caporalato, come l’inadeguatezza (se non il degrado) delle condizioni alloggiative e di quelle di trasporto da e verso i luoghi di lavoro.

La CE ha invitato «gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per garantire condizioni di vita e di lavoro dignitose ai lavoratori stagionali», ricordando che «tutti i lavoratori stagionali dovrebbero beneficiare di un alloggio che consenta un tenore di vita adeguato secondo il diritto e la prassi nazionali»⁸¹.

Il PE, a sua volta, ha evidenziato come la crisi pandemica abbia «esposto ed esacerbato il dumping sociale e l’attuale precarietà delle situazioni di molti lavoratori transfrontalieri e stagionali, nonché le lacune nell’attuazione e nell’applicazione della legislazione esistente preposta alla loro protezione»⁸².

Al fine di proteggere i diritti, garantire la sicurezza e far rispettare la legislazione esistente, il PE ha invitato «gli Stati membri a garantire alloggi di qualità per i lavoratori

⁷⁸ CE, 17 luglio 2020, *Orientamenti relativi ai lavoratori frontalieri e stagionali nell’UE nel contesto della pandemia di Covid-19*, Bruxelles C(2020) 4813 final , punto III, p. 3.

⁷⁹ *Ivi*, p. 5.

⁸⁰ CE, 20 maggio 2020, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, Bruxelles COM(2020) 381 final.

⁸¹ CE, 17 luglio 2020, *Orientamenti relativi ai lavoratori frontalieri e stagionali nell’UE nel contesto della pandemia di Covid-19*, cit., p.5

⁸² PE, 19 giugno 2020, *Risoluzione sulla tutela dei lavoratori frontalieri e stagionali nel contesto della crisi della Covid-19*, Bruxelles (2020/2664(RSP), considerando h



transfrontalieri e stagionali, che dovrebbero essere slegati dalla loro retribuzione, ad assicurare strutture dignitose, spazi privati per i locatari e contratti di locazione scritti, applicati dagli ispettori del lavoro, e a stabilire norme in materia».

Allo stesso tempo, nella prospettiva di rafforzare il mercato interno, l'assemblea parlamentare dell'UE ha sollecitato la CE a garantire la piena operatività dell'ELA al fine di favorire la diffusione di informazioni e supportare gli Stati membri nel reperimento di personale ovunque nell'Unione, suggerendo l'istituzione di un sistema digitale e dinamico per lo scambio di dati tra gli Stati membri.

Inoltre, alla luce del fatto che nei settori maggiormente interessati dall'impiego di lavoratori stagionali «i modelli aziendali di talune agenzie interinali e taluni datori di lavoro possono basarsi sulla riduzione dei costi del lavoro e su condizioni di lavoro precarie», il PE ha caldamente esortato la Commissione e gli Stati membri ad «assicurarsi che la strategia “dai campi alla tavola” e la prossima revisione della politica agricola comune diano risultati per i lavoratori agricoli in Europa, compresi i lavoratori stagionali, i migranti e altri lavoratori mobili».

La crisi pandemica ha reso dunque evidente come il contrasto ai fenomeni di sfruttamento richieda un approccio “olistico”, in linea con quanto già previsto in materia di contrasto alla tratta di esseri umani, che vada oltre l'approccio meramente repressivo e definisca un sistema integrato di azioni positive per la tutela dei lavoratori vulnerabili.



CAPITOLO 2

Principi, obiettivi e azioni per la prevenzione del fenomeno del caporalato

2.1 Le principali linee di azione strategica nella prevenzione del fenomeno del grave sfruttamento lavorativo

Come si è detto, il fenomeno del “grave” sfruttamento lavorativo ha assunto in Europa dimensioni inedite, non soltanto di tipo quantitativo.

La normativa internazionale, europea e nazionale sembra inseguire il fenomeno, piuttosto che prevenirlo in tutte le sue articolazioni. Si sviluppa per segmenti concomitanti, tentando di spezzare la contiguità tra profili di una realtà complessa che si articola per cerchi intersecati tra loro.

È indubbio che il primo nucleo del sistema di asservimento di persone caratterizzate, a vario titolo e per diverse ragioni, da condizioni di “vulnerabilità” sia stato ed è tuttora costituito dal drammatico ‘modello’ della tratta di esseri umani.

Tuttavia, il traffico di esseri umani rappresenta solo la punta di un iceberg, che progressivamente coinvolge un numero crescente di persone, che - per quanto possano non essere considerate vittime di “tratta” in senso “tecnico” - risultano comunque inserite in una spirale di privazione dei propri diritti.

Nella normativa e nelle politiche intraprese a livello nazionale, internazionale ed europeo per contrastare la piaga della tratta sono stati introdotti principi, obiettivi e modalità di azione riproducibili, con gli opportuni adattamenti, nelle politiche di contrasto del più vasto fenomeno del “grave” sfruttamento lavorativo, che coinvolge una miriade di soggetti segnati dalla povertà e dall’esclusione sociale.

Il Consiglio d’Europa, tramite il Gruppo di esperti contro la tratta di esseri umani (GRETA)⁸³, ha richiamato in diverse occasioni l’obbligo degli Stati di adottare tutte le misure legislative, educative, sociali, culturali o di altra natura idonee a scoraggiare la

⁸³ La Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, (Varsavia, 16 maggio 2005), entrata in vigore il 1° febbraio 2008, ha istituito uno specifico meccanismo di monitoraggio indipendente per verificare l’attuazione delle sue disposizioni. Tale meccanismo, ritenuto uno dei suoi principali punti di forza, poggia su due organi, che ne costituiscono i pilastri fondamentali: il Gruppo di esperti sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA) e il Comitato delle Parti. L’Italia ha firmato la Convenzione nel giugno 2005 e l’ha ratificata nel marzo 2010, con la legge 2 luglio 2010, n. 108 recante la ratifica e l’esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani, nonché norme di adeguamento dell’ordinamento interno (G.U. 15/07/2010).



domanda di servizi alle vittime di tratta, così come previsto dall'articolo 6 della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani⁸⁴

Anche l'UE adotta, in particolare nella citata direttiva 2011/36/UE⁸⁵, una linea d'azione pienamente coerente con i *Principles and Guidelines on Human rights and Human Trafficking* elaborati dall'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite⁸⁶ e con le raccomandazioni dell'OIL sull'applicazione delle Convenzioni che aboliscono il lavoro forzato⁸⁷.

Ed è ormai entrata nel “comune sentire” di quanti, a vario titolo, si occupano delle politiche di contrasto dei diversi fenomeni di violazione dei diritti umani, perpetrati con la violenza, l'idea che una strategia efficace debba ruotare intorno alle indispensabili “quattro P”, obiettivi-chiave di qualunque programmazione strategica: *prevention, protection, prosecution, partnership*⁸⁸.

Lo stesso approccio viene, correttamente, adottato anche dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), che si muove nel solco dell'esperienza acquisita nell'ultimo ventennio specialmente in materia di inclusione ed integrazione dei soggetti vulnerabili⁸⁹.

Sebbene sia considerato il primo (anche per importanza) degli assi strategici, il campo della “prevenzione” risulta tutt'ora l'ambito più fragile dell'intervento pubblico: il terreno sul quale maggiormente si manifesta il profondo iato tra un apparato normativo particolarmente ricco ed articolato ed un contesto sociale ed economico contrassegnato dalla crescente diffusione dei fenomeni che si intendono contrastare.

È soprattutto in questo ambito che occorre sviluppare una serie complessa di misure, che dovrebbero agire direttamente sulle radici del fenomeno.

La classificazione che segue si basa sui principi adottati a livello internazionale e sovranazionale:

⁸⁴ Cfr. Council of Europe, *Human Trafficking for the purpose of labour exploitation. Thematic Chapter of the 7th General Report on GRETA's Activities*, October 2019, p. 30.

⁸⁵ Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, cit., art. 18.

⁸⁶ Si veda in particolare il Principio 4 e la *Guideline 7*. Cfr. UNHCHR, *Principles and Guidelines on Human rights and Human Trafficking*, Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, E/2002/68/Add. 1.

⁸⁷ OIL, *Forced Labour (Supplementary Measures) Recommendation*, 2014 (No. 203). Il riferimento è alla Convenzione n. 29 del 1930 sul lavoro forzato, alla Convenzione n. 105 del 1957 sull'abolizione del lavoro forzato e al Protocollo OIL relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930 (n. 29 del 2014).

⁸⁸ Il medesimo approccio, ad esempio, è stato adottato in sede CEDU con riferimento al fenomeno della violenza sulle donne: è interamente incentrata sulla strategia delle “quattro P” la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, approvata ad Istanbul l'11 maggio 2011 (nota come Convenzione di Istanbul), che prevede – tra l'altro – anch'essa una particolare attenzione per la tutela delle donne migranti.

⁸⁹ V. *infra* Capitolo III.



la “sensibilizzazione” (*awareness-raising*), intesa a sviluppare la “consapevolezza” dei lavoratori, dei datori di lavoro e, più in generale, dell’opinione pubblica in tema di contrasto del lavoro forzato (§ 2);

il “reclutamento equo” (*fair recruitment*), finalizzato a garantire sistemi di assunzione ed intermediazione rispettosi dei diritti dei lavoratori, a partire dalla prevenzione di possibili pratiche abusive e fraudolente durante il processo di collocamento (§§ 3 e 4);

la *due diligence* degli attori del processo produttivo, con particolare riferimento alle prassi intese a far emergere la responsabilità sociale dei datori di lavoro, lungo l’intera filiera produttiva e distributiva (§ 5);

l’intervento su quei nodi strutturali del comparto economico interessato che, favorendo l’economia informale, rappresentano una parte rilevante dei fattori di rischio (§ 6)⁹⁰.

2.2 La sensibilizzazione (*awareness-raising*): informazione e formazione come strumenti di sviluppo della “consapevolezza”.

L’adozione di misure volte ad informare e ad educare le persone, soprattutto quelle considerate particolarmente vulnerabili, per evitare che diventino vittime del lavoro forzato o di sfruttamento, è la prima azione di natura preventiva indicata dall’OIL, già a partire dal Protocollo relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930⁹¹.

In termini del tutto analoghi, l’UE ha più volte insistito sulla necessità di adottare misure per garantire che i lavoratori abbiano una chiara *informazione e comprensione* dei loro diritti e obblighi, nonché un pieno accesso ai contratti, secondo la filosofia tipica della disciplina di tutela dei “contraenti deboli”, incentrata sull’istituto del “consenso informato”.

Come in altri settori nevralgici dell’economia, la formula del “diritto all’informazione” si fonda sull’ipotesi che una delle cause del *gap di bargaining power* per alcune categorie sociali (lavoratore, consumatore/utente, risparmiatore, titolare del diritto alla privacy, ecc.) consista nell’*asimmetria informativa* tra la parte che formula le condizioni del contratto e la parte che si limita ad aderire. La strategia del “riequilibrio informativo” dovrebbe, pertanto, consentire di esprimere un consenso “consapevole”⁹², nel presupposto che un soggetto adeguatamente ‘informato’ possa rifiutare l’adesione a contratti che violano i propri diritti o agire in giudizio per far valere i diritti negati.

⁹⁰ Per una prima classificazione delle tipologie d’interventi suggeriti in tema di lotta allo sfruttamento lavorativo si veda, ad esempio: OIL *Ending forced labour by 2030: a review of policies and programmes*, Ginevra, 10 dicembre 2018.

⁹¹ Protocollo OIL n. 29, cit., art. 2 lett. a.).

⁹² In tal senso di veda, ad esempio: direttiva (UE) 2019/1152 *relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’Unione europea*, cit.; PE, *Risoluzione sulla tutela dei lavoratori frontalieri e stagionali nel contesto della crisi della Covid-19*, cit., punto 5.



Non vi è dubbio che la “vulnerabilità” della maggior parte delle vittime di tratta o di caporalato, in realtà, non nasca prioritariamente sul terreno del deficit informativo: come si è avuto modo di vedere nel capitolo precedente, uno dei fattori di tale vulnerabilità risiede nello stesso carattere incerto o precario del loro status giuridico. Nella paura di non poter ottenere un’effettiva protezione dei propri diritti: non tutti i migranti irregolari sono in possesso dei requisiti richiesti per ottenere la regolarizzazione della propria posizione, in quanto vittime di tratta di essere umani⁹³ o di “grave” sfruttamento⁹⁴.

Tuttavia, una diffusione più capillare della conoscenza delle opportunità di tutela offerte dai nostri ordinamenti può svolgere un ruolo significativo nella presa di coscienza e nella maturazione di quella “consapevolezza”, che, secondo una tradizionale chiave di lettura, rappresenterebbe, «nel dominio intellettuale delle condizioni oggettive di vita nelle quali operano, [il] primo passo per modificarle o rovesciarle»⁹⁵.

Le proteste e l’autorganizzazione dei migranti nelle campagne dell’Italia meridionale, ad esempio, sono state indicate come fattori che hanno ampiamente contribuito a porre la questione del caporalato nel dibattito politico italiano, così da definire una specifica categoria di sfruttati come attori positivi del processo (graduale e controverso) di miglioramento della propria situazione⁹⁶.

La tematica della promozione della consapevolezza (*awareness*) da parte delle vittime di sfruttamento lavorativo viene particolarmente enfatizzata da quelle letture che evidenziano l’attuale “fluidità dello sfruttamento”, che tende a coinvolgere soggetti che non rientrano immediatamente nelle fattispecie del “grave” sfruttamento lavorativo, del lavoro forzato o del traffico di esseri umani⁹⁷.

⁹³ Va ricordato che, nel nostro ordinamento, lo speciale permesso di soggiorno per le vittime di tratta (art. 18 TU immigrazione e art. 25-27 del relativo regolamento di attuazione) può essere rilasciato solo ad uno straniero che, in quanto vittima di forme di violenza o di grave sfruttamento connesse a determinati gravi reati, si trovi “*in un concreto pericolo per la sua incolumità*” derivante dal tentativo di sottrarsi ai condizionamenti delle organizzazioni criminali che li compiono (o dalle sue dichiarazioni nei procedimenti penali contro tali organizzazioni) ed è subordinato alla possibilità di inserimento del titolare in un determinato programma di assistenza e di integrazione sociale.

⁹⁴ Sul punto, oltre agli autori indicati nelle note precedenti, si vedano: V. Papa, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2/2017, p. 363.

⁹⁵ A. di Meo, *Egemonia, linguaggi e catarsi. Note sul pensiero gramsciano*, in *Gramsciana*, 3/2016, pp. 51-72, p. 59.

⁹⁶ Sul ruolo delle proteste e dell’autorganizzazione dei braccianti migranti nella lotta al caporalato e sugli sviluppi normativi in materia, si vedano, ad esempio: A. Scotto, *Tra sfruttamento e protesta: i migranti e il caporalato agricolo nell’Italia meridionale*, in *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 2016, pp. 79-92; R. Filhol, *Du «caporale» au «caponero». L’intermédiation de main-d’oeuvre agricole migrante en Italie du Sud*, in *Mélanges de l’École française de Rome-Italie et Méditerranée modernes et contemporaine*, 129-1, 2017.

⁹⁷ Cfr. N. Ollus, *Regulating forced labour and combating human trafficking: the relevance of historical definitions in a contemporary perspective*, in *Crime Law Soc Change*, 2015, pp. 221-246.



Significative differenze sussistono tra la condizione delle diverse categorie di migranti irregolari, dagli status giuridici incerti e precari, e quella che caratterizza un numero considerevole di italiani e di migranti regolari che pure subiscono le molteplici forme di sfruttamento che le aziende (agricole o della filiera della lavorazione e distribuzione) utilizzano per abbattere i costi della manodopera, definite come ipotesi di “caporalato grigio”⁹⁸. Per questi ultimi, in effetti, l’acquisizione della piena consapevolezza dei propri diritti può rappresentare il primo passo per sottrarsi alla passiva accettazione di condizioni di lavoro irregolare.

Le molteplici forme del c.d. caporalato grigio tendono a “nascondersi” lungo tutta la filiera agro-alimentare, spesso dietro parvenze legali⁹⁹, così da rendere rilevante la “sensibilizzazione” anche rispetto ai datori di lavoro e alle altre componenti imprenditoriali del settore, che in alcuni casi hanno adottato codici etici che impegnano alla costante prevenzione di ogni forma di sfruttamento¹⁰⁰.

Tale esigenza di sensibilizzazione, che potremmo definire come “diffusa e multidirezionale”, è presente nella normativa internazionale, come già detto, sin dal Protocollo OIL relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930, che all’educazione e all’informazione dei lavoratori fa seguire quella dei datori di lavoro «per evitare che siano coinvolti in pratiche di lavoro forzato o obbligatorio»¹⁰¹.

Il concetto di “sensibilizzazione” non va inteso in senso ‘formale’: non bastano generiche “campagne di informazione”.

⁹⁸ Il riferimento è al variegato fenomeno dei rapporti di lavoro irregolare, costantemente in evoluzione, che - pur non realizzando livelli di assoggettamento di tipo para-schiavistico (c.d. caporalato “nero”) – producono forme di sfruttamento basate sull’approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore (c.d. caporalato “grigio”). Si veda, tra gli altri, A. Merlo, *Il contrasto al “caporalato grigio” tra prevenzione e repressione*, cit., p. 174 ss.

⁹⁹ In tal senso è emblematico il tragico caso, già citato, di Paola Clemente, la bracciante morta nei campi a causa di ritmi di lavoro massacranti e senza alcuna tutela. Questa iconica vittima dello sfruttamento nei campi era stata reclutata, insieme con altre 600 persone, non dai “tradizionali” caporali, ma tramite un’agenzia di lavoro interinale della provincia di Bari, con contratti apparentemente regolari, che tuttavia imponevano ai lavoratori paghe che erano ben al di sotto di un terzo del minimo salariale. Sulla vicenda di Paola Clemente si veda, ad esempio: E. Simonetti, *Morire come schiavi. La storia di Claudia Clemente nell’inferno del caporalato*, Reggio Emilia, 2016.

¹⁰⁰ È il caso, ad esempio, della catena di distribuzione Esselunga, che nel 2017 ha anche sottoscritto un protocollo di intesa con il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali al fine di favorire un mercato più trasparente e per evitare effetti distorsivi nei rapporti di filiera, che impone ai fornitori il rispetto di un codice etico, pena l’esclusione dalla sua rete commerciale (sul punto si veda, Esselunga, *Modello di organizzazione, gestione e controllo D. Lgs. 231/2001/Allegato 1 - Codice etico e di comportamento*, Milano, 2018). L’Esselunga rappresenta anche uno dei più noti casi di coinvolgimento delle catene della grande distribuzione nei fenomeni di caporalato “grigio”, venuto alla luce in seguito alle proteste dei lavoratori di una cooperativa che gestiva parte dei magazzini e della logistica della rete commerciale Esselunga (sul caso in questione si veda, ad esempio: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/12/11/siamo-schiavi-esselunga-pioltello-protesta-lavoratori-delle-cooperative/176828/>, consultato l’1/12/2020).

¹⁰¹ Protocollo OIL n. 29, cit., art. 2 lett. b).



I principali atti e documenti internazionali dedicati alla lotta allo sfruttamento lavorativo impongono alle autorità pubbliche di «garantire ai lavoratori l'accesso a informazioni gratuite, complete e accurate sui loro diritti e sulle condizioni del loro reclutamento e del loro impiego»¹⁰². Ma, com'è facile intuire, non basta la semplice “informazione”: occorre garantire l'effettiva azionabilità dei diritti previsti dai diversi ordinamenti, così come la presenza di servizi di selezione e intermediazione legali che forniscano una valida alternativa al “consenso” fornito dai lavoratori a contratti irregolari o del tutto illegali.

Né è sufficiente un'azione rivolta esclusivamente (o prioritariamente) alle “vittime”: è necessaria una prospettiva più ampia, intesa a sviluppare la “consapevolezza” degli effetti sistemici del fenomeno, sia nell'opinione pubblica (genericamente intesa), sia nei soggetti che, a diverso titolo, sono coinvolti nel processo di sfruttamento.

Le disposizioni dell'UE in materia di trasparenza delle attività produttive e di tutela dei consumatori, indicate nel capitolo precedente¹⁰³, suggeriscono, ad esempio, l'esigenza di specifiche azioni rivolte, da un lato, agli operatori pubblici chiamati a gestire i rapporti con le imprese (appalti, finanziamenti agevolati, ecc.), dall'altro, ai consumatori che – inconsapevolmente – favoriscono lo sviluppo delle imprese capaci di immettere sul mercato prodotti a basso costo, proprio grazie a pratiche di compressione illegale del costo del lavoro.

Anche la “sensibilizzazione” dei consumatori non può essere affidata ad una generica attività di “informazione”: andrebbe sviluppata in un contesto di crescente trasparenza dell'intera filiera agro-alimentare, in modo da permettere una scelta realmente “consapevole” da parte dei consumatori (*infra* § 4).

La complessità e le molteplici forme che il caporalato può assumere, lungo tutta la filiera agro-alimentare, suggeriscono, in effetti, che ciò che abbiamo indicato come

¹⁰² IOL, *General principles and operational guidelines for fair recruitment & Definition of recruitment fees and related costs*, Geneva, 2019, (trad. it. a cura degli A.), p. 17. Il testo indica alcune possibili misure di sensibilizzazione, che includono: lo sviluppo e la manutenzione di siti web governativi che contengono informazioni pertinenti sulle politiche di assunzione eque, la legislazione, la regolamentazione e i processi; lo sviluppo, la distribuzione e/o la pubblicazione online di guide relative al reclutamento equo; annunci di servizio pubblico alla radio e/o alla televisione; seminari web (webinar) o altre iniziative di sensibilizzazione; collaborazione con le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative per fornire istruzione e formazione e/o condurre campagne di sensibilizzazione. L'obbligo generale per le autorità pubbliche di garantire tali informazioni sonoriconducibili alle seguenti convenzioni: *Employment Service Convention*, 1948 (No. 88), e *Migration for Employment Convention (Revised)*, 1949 (No. 97), artt. 2 e 3; *Private Employment Agencies Convention*, 1997 (No. 181), e *Domestic Workers Convention*, 2011 (No. 189), art. 7. Tale obbligo è inoltre specificato dalle seguenti raccomandazioni: *Migration for Employment Recommendation (Revised)*, 1949 (No. 86), e *Domestic Workers Recommendation*, 2011 (201), para. 5; *Migrant Workers Recommendation*, 1975 (No. 151), paras 7(1) and 24, e *Forced Labour (Supplementary Measures) Recommendation*, 2014 (No. 203), para. 4(e).

¹⁰³ Si vedano, in particolare, gli atti indicati alla nota 16 del precedente capitolo.



“cause materiali” del fenomeno non si limitino alle carenze strutturali e organizzative tipiche del settore agricolo, ma coinvolgono l'intero modello di produzione e consumo di beni alimentari a basso costo¹⁰⁴.

Le organizzazioni internazionali, gli istituti di ricerca e parte della dottrina hanno indicato alcune misure e *best practices* che bisognerebbe mettere in atto nella preventiva azione di sensibilizzazione.

Nell'ultimo decennio sono state implementate numerose azioni, ricorrendo ad un ampio spettro di canali di comunicazione, tradizionali e non tradizionali¹⁰⁵, la cui diffusione dovrebbe essere garantita nei luoghi di residenza, lavoro e vita sociale dei gruppi a rischio di sfruttamento¹⁰⁶.

Un ruolo essenziale in questa direzione è quello svolto dai c.d. “attori del cambiamento” (*change agents*)¹⁰⁷, dalle organizzazioni di categoria¹⁰⁸ e dai sindacati¹⁰⁹.

¹⁰⁴ È opinione ormai diffusa che il moltiplicarsi dei fenomeni di sfruttamento, nei vari livelli della filiera agro-alimentare e con forme contrattuali anche “legali”, sia in parte dovuto alla necessità di garantire prodotti a basso costo. In tale senso, i modelli di consumo dei prodotti agroalimentari giocherebbero un ruolo non trascurabile sulla compressione progressiva del costo del lavoro. Sul punto si veda, ad esempio, A. Mangano, *Lo sfruttamento nel piatto. Quello che tutti dovremmo sapere per un consumo consapevole*, Roma-Bari, 2020.

¹⁰⁵ Con riferimento alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, genericamente intesa, gli strumenti utilizzati/utilizzabili sono molteplici: spot radiotelevisivi locali e nazionali, film, documentari, produzioni teatrali, conferenze, social media, testimonianze video delle vittime, dépliant informativi in diverse lingue, ecc. (cfr. OIL *Ending forced labour by 2030: a review of policies and programmes*, cit., p. 44).

¹⁰⁶ Secondo le indicazioni OIL (ormai largamente condivise dalle organizzazioni impegnate nel settore), l'azione di sensibilizzazione dovrebbe coprire l'intero itinerario che le tradizionalmente persone vittime di sfruttamento e lavoro forzato compiono dai propri Paesi di origine fino a quelli di destinazione. Nel caso dei migranti vittime di caporalato, l'azione informativa dovrebbe essere svolta, quantomeno, a partire dal loro ingresso sul territorio straniero, durante tutto il percorso di accoglienza, oltre che nei diversi momenti di supporto alla loro integrazione.

¹⁰⁷ Tra i c.d. attori del cambiamento sono indicati le organizzazioni religiose e caritatevoli, i c.d. *opinion makers* e i professionisti della comunicazione e dei mass media (cfr. OIL, *Ending forced labour by 2030: a review of policies and programmes*, cit., p. 46).

¹⁰⁸ Il coinvolgimento delle organizzazioni dei datori di lavoro rappresenta un elemento fondamentale della strategia di contrasto alle varie forme di sfruttamento elaborata dall'OIL. All'interno del Segretariato dell'OIL è stato istituito il *Bureau for Employers' Activities* (ACT/EMP), un'unità specializzata che mantiene relazioni dirette con le organizzazioni dei datori di lavoro e delle imprese (EBMO) e che svolge un ruolo chiave nello sviluppo del *Global Business Network on Forced Labour* (GBNFL). Quest'ultimo mette in “strutturale e organica” relazione l'OIL con imprese di tutte le dimensioni e settori, con il fine ultimo di sradicare il lavoro forzato, operando principalmente attraverso attività d'informazione e ricerca. Sul punto si veda https://www.ilo.org/actemp/areas-of-work/WCMS_632434/lang--en/index.htm (consultato il primo dicembre 2020).

¹⁰⁹ Il ruolo e l'importanza dei sindacati nell'elaborazione e nell'efficace diffusione di campagne di sensibilizzazione è un dato storico e attuale, che è messo in evidenza, ad esempio, dalla guida pubblicata dalla Confederazione Internazionale dei Sindacati (cfr. International Trade Union Confederation - ITUC -: *How to Combat Forced Labour and Trafficking: Best practices manual for trade unions*, Brussels, 2010, p. 23).



Il ruolo dei sindacati, in particolare, si presenta come strategico alla luce della loro capacità storica di integrare i servizi d'informazione con quelli di consulenza e assistenza legale, di mediazione linguistica e culturale: servizi indispensabili per un'efficace protezione dei lavoratori più vulnerabili.

L'attività d'informazione e di sensibilizzazione può svolgere un efficace ruolo di "prevenzione" del fenomeno solo se adeguatamente integrata con le azioni di supporto delle vittime di caporalato¹¹⁰.

In questo senso, nel concetto di "sensibilizzazione" vanno incluse tutte le azioni di "formazione" del personale che opera nel campo della "protezione" delle persone esposte al fenomeno del grave sfruttamento, che deve essere in grado di (ri)conoscere i percorsi più idonei per ciascuna di loro.

I servizi di assistenza legale (e nel caso dei lavoratori migranti di mediazione culturale), ad esempio, rappresentano un elemento strategico per la costruzione di quel sistema di reclutamento "efficace ed equo", prescritto dalle raccomandazioni contenute nei *General principles and operational guidelines for fair recruitment* elaborate dall'OIL¹¹¹.

2.3 Il reclutamento equo (*fair recruitment*): la regolazione dei servizi di selezione e intermediazione

Il concetto di "reclutamento" va inteso in termini estensivi, includendo «pubblicità, diffusione d'informazioni, selezione, trasporto, inserimento nel mondo del lavoro»¹¹².

I servizi di selezione e intermediazione sono tradizionalmente indicati come fattori chiave della regolazione e del controllo del mercato del lavoro¹¹³.

¹¹⁰ Sul punto si veda, ad esempio: D. Santoro, *Riflessioni storico-giuridiche sull'Istituto del Patrocinio a Spese dello Stato e prospettive di riforma per una effettiva tutela dei migranti*, in M. Omizzolo (a cura di), *Migranti e diritti. Tra mutamento sociale e buone pratiche*, Roma, 2018.

¹¹¹ IOL, *General principles and operational guidelines for fair recruitment*, Geneva, 2016. Si veda, in particolare, il principio 10, secondo il quale «i lavoratori devono avere accesso a informazioni gratuite, complete e accurate sui loro diritti e sulle condizioni di assunzione e di impiego» (trad. it. a cura degli A.).

¹¹² Cfr. IOL, *General principles and operational guidelines for fair recruitment & Definition of recruitment fees and related costs*, cit., p. 12.

¹¹³ Sul punto si vedano, ad esempio: S. Spattini, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Milano, 2008; P. Grasselli e C. Montesi (a cura di), *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, Milano, 2010; L. Rossotti, P. Rella, A. Fasano, P. Di Nicola, *Il welfare del lavoro. Il ruolo dei servizi per l'impiego*, Milano, 2018; P.A. Varesi, *I servizi per l'impiego*, in G. Santoro-Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, 2020, pp. 576 ss.



Le autorità pubbliche sono formalmente tenute ad assicurare l'esistenza di un servizio d'impiego pubblico¹¹⁴ e a regolare ogni aspetto del processo di selezione e collocamento, anche nel caso in cui il servizio fornito dalle autorità pubbliche sia integrato da attori privati¹¹⁵, al fine di garantire i lavoratori da possibili pratiche abusive e fraudolente durante il processo di collocamento¹¹⁶.

L'importanza dei sistemi di selezione e intermediazione, organizzati o regolamentati dalle autorità pubbliche, è evidenziata da quella parte della dottrina che identifica nella loro inefficienza una delle principali cause della pervicace persistenza del fenomeno del caporalato.

Con riferimento alla situazione del settore agricolo del nord della Basilicata, ad esempio, è stato notato come nessun ufficio di collocamento si sia mostrato capace di garantire alle aziende agricole l'organizzazione dei braccianti in squadre, la loro mobilitazione nei periodi di raccolta, la mediazione linguistica e la stessa qualità del lavoro¹¹⁷.

La mancata o carente regolamentazione dei servizi privati di reclutamento, che negli ultimi anni hanno assunto un ruolo predominante sul mercato del lavoro europeo e

¹¹⁴ Cfr. IOL, *Employment Service Convention*, 1948 (No. 88), che all'art. 1.1 stabilisce che «each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force shall maintain or ensure the maintenance of a free public employment service».

¹¹⁵ L'OIL ribadisce tale esigenza nel recente “*General principles and operational guidelines for fair recruitment & Definition of recruitment fees and related costs*”, affermando che «governments should ensure that relevant legislation and regulations cover all aspects of the recruitment process, and that they apply to all workers, especially those in a vulnerable situation». Il testo in questione, inoltre, precisa che «governments should include, in legislation and regulations, coverage of all stages of the recruitment process, and of concerned parties, including in relation to advertisements, information dissemination, selection, transport, placement into employment and – for migrant workers – return to the country of origin where applicable» (cfr. IV. Operational guidelines, A. Responsibilities of governments, point 4 e 4.1).

¹¹⁶ Protocollo OIL n. 29, cit., art. 2 lett. d). L'OIL ha precisato che «il reclutamento dovrebbe avvenire nel rispetto, nella tutela e nell'adempimento dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale, compresi quelli espressi nelle norme internazionali sul lavoro, in particolare la libertà di associazione e la contrattazione collettiva, la prevenzione e l'eliminazione del lavoro forzato, del lavoro minorile e della discriminazione in materia di impiego e occupazione. Il reclutamento dovrebbe rispondere alle esigenze consolidate del mercato del lavoro e non servire come mezzo per spostare o ridurre la forza lavoro esistente, per abbassare gli standard, i salari o le condizioni di lavoro o per minare in altro modo il lavoro dignitoso» (cfr. IOL, *General principles and operational guidelines for fair recruitment & Definition of recruitment fees and related costs*, cit., principi 1 e 2, p. 12 - trad. in italiano dell'autore -).

¹¹⁷ D. Perrotta, *Il Caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., p. 15.



globale¹¹⁸, sono inoltre indicate dall'OIL come una delle principali cause della diffusione del fenomeno del grave sfruttamento lavorativo¹¹⁹.

Con riferimento al contesto italiano, è possibile notare come le principali forme di “caporalato grigio” si siano concretizzate tramite i diversi sistemi di reclutamento privati che sono proliferati negli ultimi anni. I casi più eclatanti sono quelli delle cooperative senza terra¹²⁰ e quelli delle agenzie interinali e multi-servizi che hanno posto in essere pratiche fraudolente volte ad abbattere i costi del lavoro¹²¹.

¹¹⁸ Le agenzie di reclutamento private hanno registrato negli ultimi anni un incremento, in termini di fatturato e acquisizioni di quote di mercato, senza precedenti. Secondo la World Employment Confederation, che rappresenta la recente evoluzione della International Confederation of Private Employment Services, l'Italia è il Paese in cui l'intermediazione privata ha guadagnato maggior terreno, registrando solo nel 2017 un incremento dei guadagni del 25 %. Se si considera il periodo 2014/2017, l'incremento dell'Italia, congiuntamente a quello della Spagna, appare ancora più impressionante, mostrando un aumento dei guadagni del 70 % (cfr. World Employment Confederation, *Economic report 2019*, p. 20.)

¹¹⁹ In tal senso si vedano i diversi studi citati in J. Gordon, *Global labour recruitment in a supply chain context*, in ILO, *Fair recruitment initiative series*, 1/2015. Gli studi citati indicano tra i principali abusi: l'addebito a carico dei lavoratori di costi per l'intermediazione esorbitanti, l'inganno sulla natura e le condizioni di lavoro, le detrazioni salariali illegali. Con riferimento ai lavoratori migranti, si aggiungono: la sottrazione dei passaporti e le minacce nel caso in cui si voglia abbandonare il lavoro. In alcuni casi, questi abusi configurano vere e proprie fattispecie di tratta di persone a scopo di lavoro forzato. Cfr., anche, le già citate *General principles and operational guidelines for fair recruitment & Definition of recruitment fees and related costs*, pp. 49 ss.

¹²⁰ Il ricorso alle c.d. cooperative senza terra, o “spurie” – così definite in quanto agirebbero di fatto come agenzie di collocamento - è denunciato da tempo dai sindacati e da numerose inchieste. Il meccanismo si basa sulle diffuse pratiche di esternalizzazione (tramite subappalto) delle diverse fasi della lavorazione dei prodotti, lungo la filiera agroalimentare: dalla raccolta alla stessa distribuzione dei prodotti. Nel Nord del Paese, ad esempio, le aziende vitivinicole affidano sistematicamente la vendemmia a cooperative, che in molti casi non hanno nulla di mutualistico e che sono spesso società di persone. Un sistema più semplice (e più economico) rispetto alla gestione diretta di decine di vendemmiatori (da formare con un corso apposito, dotarli di specifiche strumentazioni, registrarli attraverso pratiche burocratiche complicate).

Molte cooperative “spurie” agiscono, in pratica, come intermediari del collocamento di manodopera, anche se “formalmente” i lavoratori risultano quali “soci”. La differenza rispetto alle cooperative regolari, di solito, si evince facilmente dalla stessa operatività della società, spesso limitata a pochi mesi o ad una semplice commessa (allo scadere della commessa, la cooperativa viene sciolta, così evadendo oneri contributivi, fiscali e salariali). Cfr. Confédération Paysanne, *La coopérative de travail: un nouveau maillon de la filière de recrutement des travailleurs migrants agricoles*, 11 agosto 2013; AA.VV., *Veneto. Il caso di Verona, Vicenza, Padova e Rovigo*, in AA.VV., *Agromafie e Caporalato, V Rapporto*, cit., pp. 203 ss.). Il fenomeno è largamente diffuso anche nei segmenti della lavorazione e della logistica dei prodotti, nei quali la catena tipica è la seguente: azienda appaltatrice; consorzio di cooperative; piccole cooperative affidatarie; ulteriori cooperative subappaltatrici. Come denunciato da tempo, queste pratiche nascondono, oltre alle pratiche di sfruttamento lavorativo, anche gravi situazioni di evasione fiscale e deresponsabilizzazione aziendale. Sul punto si vedano, ad esempio: C. Maccarrone, *Nuovo caporalato e cooperative fantasma*, in *Osservatorio Diritti*, 16 agosto 2017; E. Santori, C. Stoppini, *Luci e ombre della Legge 199/2016. Cosa cambiare?*, in AA.VV., *Agromafie e Caporalato, V Rapporto*, cit., pp. 141 ss.

¹²¹ Sulle pratiche fraudolente poste in essere dalle agenzie e cooperative multiservizi, oltre a E. Simonetti, *Morire come schiavi*, cit., si vedano anche AA.VV., *Toscana. Il caso di Livorno*, in AA.VV., *Agromafie*,



La necessità di regolamentare le varie fasi del processo di intermediazione e collocamento, soprattutto nei casi in cui gli attori privati abbiano soppiantato *de facto* quelli pubblici, è stata in parte ammessa dal Consiglio dell'Unione europea (CoUE).

Nel quadro della crisi di manodopera agricola provocata dalla pandemia da Covid-19, il CoUE ha invitato gli Stati membri a «esaminare la possibilità di stabilire requisiti specifici per le agenzie di lavoro interinale e le agenzie di collocamento che si occupano dei lavoratori stagionali e degli altri lavoratori mobili nell'UE, al fine di garantire che tali agenzie rispettino norme minime di qualità conformemente alla legislazione nazionale e dell'UE e, se del caso, ai contratti collettivi, e non impongano ai lavoratori oneri eccessivi o illegali»¹²².

Comincia a farsi strada l'idea che la c.d. *deregulation* del mercato del lavoro abbia, nei fatti, favorito una sorta di «giuridificazione dello sfruttamento, cioè la trasposizione dello sfruttamento all'interno di dispositivi giuridici che ne assicurano la regolarità formale, mantenendone intatta la sostanza in termini di ingiusto profitto e di violazioni dei diritti dei lavoratori»¹²³.

In tal senso, il caporalato non sarebbe «solo un retaggio di sistemi arcaici che stentano a scomparire sotto i colpi della modernità, ma anche un ingranaggio fondamentale di fluidificazione dei rapporti sociali nell'agricoltura post-fordista, che si rafforza attraverso i processi di riforma neoliberale del mercato del lavoro»¹²⁴.

Il rafforzamento dei servizi di reclutamento pubblici e la regolamentazione di quelli privati, oltre a essere espressamente richiesti dalle Convenzioni e dalle Raccomandazioni dell'OIL già citate¹²⁵, rappresentano una delle soluzioni prospettate a livello europeo per gestire i braccianti stagionali sul mercato comune.

Come in parte anticipato nel capitolo precedente, nel quadro della crisi del reclutamento di braccianti stagionali innescata dalla pandemia da Covid-19, il PE ha sollecitato la Commissione a garantire la piena operatività ELA¹²⁶, ribadendo la necessità di affrontare la mancanza di disposizioni chiare per l'istituzione di agenzie di lavoro interinale e agenzie di collocamento rivolte ai lavoratori transfrontalieri e stagionali

V Rapporto, cit., pp. 328 ss.; F.S. Caruso F. S., *Certificazioni e lavoro nelle filiere agroalimentari. Il caso GlobalGap in Italia*, in *Agricoltura e cibo*, 2018, p. 93.

¹²² CoUE, Conclusioni del 9 ottobre 2020, *Migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori stagionali e degli altri lavoratori mobili*, 11079/1/20 REV 1, punto 30.

¹²³ F. Olivieri, *Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella vitivinicoltura senese*, in E. Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., p. 48.

¹²⁴ F.S. Caruso, *Dal caporalato alle agenzie di lavoro temporaneo: i braccianti rumeni nell'agricoltura mediterranea*, in *Mondi migranti*, 6/2016, p. 61.

¹²⁵ Sul punto si vedano gli atti citati alle note 30 e 32 di questo capitolo.

¹²⁶ PE, *Risoluzione sulla tutela dei lavoratori frontalieri e stagionali nel contesto della crisi della Covid-19*, cit., punto 8.



nell'UE¹²⁷. In tale contesto, la Commissione è stata caldamente sollecitata a proporre soluzioni a lungo termine per affrontare le pratiche di subappalto illecite e tutelare i lavoratori stagionali e transfrontalieri impiegati nella catena di subappalto e di approvvigionamento¹²⁸.

Le posizioni assunte a livello europeo, rispetto alle questioni poste dalla crisi pandemica nel settore agricolo, suggeriscono la necessità della creazione di un quadro pubblico comune all'interno del quale regolamentare (e controllare) l'azione degli intermediatori privati e, allo stesso tempo, assegnare un ruolo centrale ai servizi di reclutamento pubblici.

2.4 Le fragilità del sistema italiano

L'azione dell'UE illustrata nelle pagine precedenti si presenta come inedita e priva di un concreto modello di riferimento, soprattutto in considerazione del mantenimento del carattere multilivello della regolazione del mercato unico del lavoro.

Le attuali posizioni delle istituzioni europee sembrano ispirate, in qualche misura, al modello del sistema misto a forte conduzione pubblica, quale quello adottato in Francia, dove l'80 % della forza lavoro agricola è rappresentata da stagionali stranieri¹²⁹ e il comparto agricolo rappresenta uno dei più importanti dell'UE¹³⁰.

Nel paese transalpino, in particolare, le fasi di raccolta vedono impegnati, come principali attori dell'intermediazione e del collocamento dei braccianti stagionali: il servizio pubblico d'impiego (il *Pôle emploi*); la *Chambre d'Agriculture*, che mette a disposizione il c.d. *livret d'offres d'emplois saisonniers*; l'*Association Nationale pour l'Emploi et la Formation en Agriculture* (ANEFA), che è stata istituita dai partner sociali del settore agricolo nel 1992 con il compito principale di applicare le decisioni della *Commission Paritaire Nationale pour l'Emploi en agriculture* (CPNE)¹³¹. Nel 2019 il *Pôle emploi* e l'ANEFA hanno firmato un accordo di partenariato, in occasione del Salone internazionale dell'agricoltura di Parigi, al fine di sviluppare tra le due entità una

¹²⁷ Ivi, punto 21.

¹²⁸ Ivi, punto 9.

¹²⁹ IOL, *Misure per il lavoro stagionale dei migranti: Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, maggio 2020, p. 2.

¹³⁰ Cfr. Ministère du Travail, DARES (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), *Quelle place occupe l'emploi saisonnier en France?*, décembre 2019 N° 057.

¹³¹ Sull'ampia articolazione del servizio pubblico d'impiego francese, comprendente i servizi alle imprese agricole e le azioni specifiche a supporto del reclutamento dei braccianti stagionali, si può consultare il sito istituzionale <https://www.pole-emploi.org/poleemploi/> (visitato il 14 dicembre 2020). Si veda, inoltre, l'azione di mappatura delle esigenze di ogni cultura, con annesse esigenze di reclutamento, ad opera dell'ANEFA (<http://www.anefa.org/emplois-saisonniers> - consultato il 14 dicembre 2020).



conoscenza reciproca delle rispettive azioni e misure per affrontare le difficoltà di reclutamento e soddisfare le relative esigenze del settore¹³².

L'implementazione delle indicazioni dell'OIL, congiuntamente all'incipiente emersione di un quadro comune europeo, in grado di facilitare il reclutamento di stagionali su tutto il mercato unico, sembra dunque implicare un rafforzamento dei servizi pubblici d'intermediazione e d'impiego sul versante della raccolta dati, della loro informatizzazione, della mediazione (anche culturale), dell'analisi delle esigenze di ogni comparto agricolo e della loro capacità di "fare rete".

Diversa appare, invece, la situazione italiana, segnata da una strutturale fragilità dei sistemi di collocamento. Malgrado i numerosi interventi annunciati nell'ultimo decennio, i Centri per l'impiego (CPI) - i principali servizi pubblici d'intermediazione e collocamento - mantengono una risalente inadeguatezza, dovuta in larga parte alla carenza di personale e mezzi, che non sembra sia stata superata con il trasferimento delle relative competenze dalle Province alle Regioni stabilito dalla c.d. legge Del Rio¹³³.

Nel corso degli ultimi anni, i servizi pubblici per l'impiego, sempre più marginalizzati sul mercato del lavoro dall'emersione dei servizi per l'impiego privati e dallo smantellamento definitivo del sistema di collocamento creato dalla l. n. 264/1949¹³⁴, sono stati fortemente criticati con riferimento ad alcuni aspetti chiave del loro funzionamento: le carenze organizzative e strutturali; il numero troppo esiguo dei dipendenti in relazione alla media europea e alle esigenze del mercato; la scarsa informatizzazione; l'attività di

¹³² Sul punto si veda: *Pôle emploi, communiqué de presse, L'ANEFA et Pôle emploi signent un accord de partenariat pour faciliter le recrutement dans l'agriculture*, 27 febbraio 2019, disponibile in: <https://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Communiqué%20de%20presse/CP%20-%20Pôle%20emploi%20ANEFA.pdf> (consultato il 14 dicembre 2020).

¹³³ Cfr. L. Valente, *Contrasto alla povertà e promozione del lavoro tra buoni propositi e vecchi vizi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4/2018, p. 1081 ss. Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze in materia, è utile ricordare che il decentramento istituzionale, avviato a partire dal c.d. decreto Montecchi (d.lgs. n. 469 del 1997), aveva attribuito alle Regioni il compito di istituire i servizi per l'impiego nel quadro dei principi e dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti a livello nazionale (cfr. titolo I del d.lgs. n. 276 del 2003 e d.lgs. n. 181 del 2000), mentre le Province avevano il ruolo di erogatori del servizio pubblico tramite i Centri per l'impiego. Il trasferimento delle competenze dalle Province alle Regioni, previsto dalla legge Del Rio, è stato concepito nel quadro dell'avvio della riforma costituzionale del 2014, che come noto non si è concretizzata in seguito al referendum del 4 dicembre 2016, lasciando non poche incertezze sul ruolo residuale delle Province.

¹³⁴ Lo smantellamento del sistema italiano di collocamento pubblico, istituito con la l. n. 264/1949, è la conseguenza della liberalizzazione delle assunzioni, realizzata con il passaggio dal sistema della chiamata numerica alla chiamata diretta. Sul punto, con particolare riferimento al graduale coinvolgimento di attori privati nella gestione del mercato del lavoro, si vedano, ad esempio: M. Corti, *Dalla tutela della professionalità e del posto di lavoro alla formazione continua e ai servizi per l'impiego. I 40 anni degli artt. 13 e 18 St. Lav.*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1/2011, p. 125 ss; M. Napoli, *La liberalizzazione delle assunzioni: dalla l. n. 56 del 1987 alla l. n. 608 del 1996*, in M. Napoli, A. Occhino, M. Corti (a cura di), *I servizi per l'impiego. Art. 2098 c.c.*, Milano, 2010, p. 26; M. Napoli, *I servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 276 del 2003: le missions del sistema*, in *ibid.*, p. 53.



accoglienza; il volume delle dichiarazioni di immediata disponibilità alla ricerca di lavoro; le azioni di ricerca attiva; l'inflazionamento dei dati amministrativi¹³⁵.

Il processo di riassetto organizzativo dei servizi per l'impiego, avviato con l'approvazione del *Jobs Act* e i relativi otto Decreti legislativi attuativi¹³⁶, non sembra aver inciso in modo significativo sulle fragilità del sistema pubblico d'intermediazione e collocamento.

L'organizzazione e le specificità di ogni CPI risultano notevolmente diversificate per territorio e Regione¹³⁷, ma il tratto che accomuna l'intero territorio nazionale rimane la persistenza della carenza di personale¹³⁸ e la criticità delle competenze¹³⁹. I CPI delle regioni meridionali, inoltre, presentano un'arretratezza tecnologica significativa¹⁴⁰, che pregiudica la messa a regime del Sistema Informativo Unitario (SIU) delle politiche del lavoro¹⁴¹.

L'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) nel 2015 ha rappresentato un interessante miglioramento in termini di monitoraggio del mercato del lavoro¹⁴², proponendo anche servizi informatici d'intermediazione nel settore agricolo¹⁴³.

¹³⁵ Sul punto si veda, tra gli altri, L. Oliveri, *I servizi pubblici per l'impiego tra inadeguatezza strutturale e scarsità di risorse in attesa dell'Agenzia nazionale per l'occupazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1/2015, p. 268 ss.

¹³⁶ Sul riassetto organizzativo dei servizi per l'impiego avviato con il *Jobs Act* si veda, ad esempio: A. Sartori, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente una svolta nel solco dell'Europa?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1/2016, p. 19 ss.; R. Landi, *Centri per l'impiego e agenzie per il lavoro*, in *I canali di intermediazione e i Servizi per il lavoro*, Collana ISFOL Research Paper n. 31, Roma, 2016.

¹³⁷ Cfr. Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro*, 2017, pp. 10 ss.

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 28 ss.

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 23 ss. e pp. 36 ss.

¹⁴⁰ Cfr. ANPAL, *Le politiche attive del lavoro. Primo rapporto annuale congiunto ANPAL, Regioni e Province autonome*, 2019, pp. 31 ss.

¹⁴¹ Il SIU si compone di un Nodo di coordinamento nazionale e dei Nodi di coordinamento regionali, nonché del portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro (art. 13, comma 4, D.lgs. n. 150/2015). L'implementazione del SIU ha avuto un'accelerazione negli ultimi due anni, grazie ad alcuni investimenti finanziati con risorse del PON SPAO (v. *infra* Capitolo V).

¹⁴² Sull'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro si veda B. Bertarini, *L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro: prime osservazioni*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni (II)*, 2/2015, p. 367 ss.

¹⁴³ L'ANPAL ha sviluppato, in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un'applicazione gratuita, dal nome "resto in campo", volta a favorire l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo e fronteggiare il fabbisogno di manodopera nell'emergenza Covid 19. L'applicazione in questione ha registrato un discreto successo, ma appare comunque bel lontana dal poter soddisfare le esigenze di intermediazione e di informazione delle categorie particolarmente vulnerabili. Sull'applicazione "resto in campo" si veda il sito dell'ANPAL, al seguente indirizzo: <https://www.anpal.gov.it/-/restoincampo-l-app-per-cercare-e-offrire-lavoro-nel-settore-agricolo-1>.



Le fragilità del sistema italiano rimangono tuttavia irrisolte, come ribadito anche nell'analisi contenuta nel recente Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Come avremo modo di illustrare in modo più dettagliato nel capitolo V, il PNRR dedica una specifica linea d'azione al potenziamento dei centri per l'impiego, dotata secondo le prime previsioni di 60 milioni di euro.

In tale prospettiva di riforma e forte investimento, sembra utile sottolineare come il contrasto del fenomeno del caporalato attraverso un'organizzazione trasparente dei sistemi di collocamento - soprattutto nei periodi di raccolta - richieda la costruzione di servizi territoriali in grado di interagire con lavoratori di origini e condizioni diversificate, di tener conto delle specificità dei settori produttivi, nonché delle condizioni logistiche di aziende e situazioni abitative.

2.5 La *due diligence*: la responsabilità sociale delle imprese.

Il riferimento alla c.d. *due diligence*, quale linea di azione fondamentale per il contrasto del caporalato, non si limita alla definizione dei parametri delle responsabilità che gravano sulle autorità pubbliche degli Stati aderenti¹⁴⁴ ai diversi Trattati e Convenzioni in tema di tutela dei diritti umani¹⁴⁵. In tal senso, è sufficiente citare la posizione dell'OIL che, in tema di contrasto allo sfruttamento lavorativo, indica che l'applicazione del principio della "dovuta diligenza" dovrebbe concretizzarsi tramite «misure per prevenire e rispondere ai rischi del lavoro forzato o obbligatorio»¹⁴⁶.

L'OIL e le principali Organizzazioni internazionali impegnate sul tema, ormai, da anni provano ad estendere il concetto di *due diligence* anche ai comportamenti delle imprese, con particolare riferimento alle imprese multinazionali e alla responsabilità sociale d'impresa nelle "catene di fornitura".

In linea con le *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights* (UNGPs)¹⁴⁷, l'OIL evidenzia come gli Stati dovrebbero garantire un quadro normativo

¹⁴⁴ Per una definizione della *due diligence* nel diritto internazionale si veda, tra tutti: R. Pisillo Mazzeschi, *Due diligence" e responsabilità internazionale degli stati*, Milano, Giuffrè, 1989.

¹⁴⁵ Un pregevole tentativo di raccolta "completa" dei Trattati e delle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani (inclusi quelli di carattere regionale) si trova nei due volumi a cura del Senato della Repubblica - Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Manuale dei diritti umani. Trattati, Convenzioni, Dichiarazioni, Statuti, Protocolli*, 2006.

Più di recente, una sintesi dei principali obblighi degli Stati in tema di rispetto dei diritti umani è stata operata dal Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), *General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, 2017.

¹⁴⁶ Protocollo OIL n. 29, cit, art. 2 lett. e).

¹⁴⁷ Cfr. United Nations, Human Rights Council, *Resolution 17/4 human rights and transnational corporations and other business enterprises*, 2011 (A/HRC/RES/17/4). Le UNGPs rappresentano gli



che induca le imprese domiciliate nel loro territorio a rispettare i diritti umani, attraverso la previsione di misure di *due diligence* che permettano alle parti interessate (lavoratori, sindacati, consumatori, investitori ecc.) di discernere facilmente l'impegno dell'azienda in tale direzione¹⁴⁸.

La cosiddetta "diligenza dovuta" (*due diligence*) prelude, dunque, alla previsione di specifici obblighi di trasparenza e pubblicità (tramite strumenti quali il bilancio sociale, le Relazioni annuali sulle strategie di impresa, ecc.) relativi all'impatto sociale dell'attività d'impresa e alla tracciabilità della catena di fornitura di prodotti e servizi dei quali l'impresa si avvale¹⁴⁹.

In tale direzione, si muove ad esempio, la direttiva 2014/95/UE relativa alla comunicazione di informazioni di carattere non esclusivamente finanziario da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, tenute a rendere pubblica (tramite un'apposita Relazione annuale) un'analisi del proprio modello aziendale, delle politiche, dei risultati, dei principali rischi e indicatori chiavi di prestazione, che includa: le informazioni in materia ambientale; gli aspetti sociali e attinenti ai dipendenti; il rispetto dei diritti umani; la lotta alla corruzione attiva e passiva¹⁵⁰.

L'obiettivo della progressiva introduzione di prassi o di veri e propri obblighi in materia di "responsabilità sociale" delle imprese - secondo le numerose linee-guida in materia - è anche quello di inibire la facile traslazione "a monte" e/o "a valle" delle responsabilità connesse alla violazione dei diritti umani: dall'impresa - che risulta del tutto "regolare" e rispettosa dei diritti dei propri dipendenti - sugli Stati nei quali ha la

standard globali relativi alla protezione e al rispetto dei diritti umani nel contesto delle attività commerciali, applicabile sia agli Stati che alle imprese. Elaborati su mandato dell'ONU dal professor John Ruggie - allora rappresentante speciale del segretario generale Kofi Annan per la questione dei diritti umani e delle imprese transnazionali - le UNGP sono state generalmente ben accolte dagli Stati, dalle imprese, dalla società civile e dal mondo accademico, nonostante alcune critiche riguardanti la loro natura volontaria e alcune altre debolezze di progettazione. Sul punto si vedano, a titolo di esempio: K. Buhmann, *Navigating from "train wreck" to being "welcomed": negotiation strategies and argumentative patterns in the development of the UN framework*, in S. Deva, D. Bilchitz (ed.), *Human rights obligations of business: beyond the corporate responsibility to respect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; N. Bernaz, *Business and human rights: history, law and policy: bridging the accountability gap*, Londresm Routledge, 2017. p. 195; S. Deva, *Regulating corporate human rights violations: humanizing business*, Londres, Routledge, 2014. p. 110, 112-113; M. Shaw.

¹⁴⁸ Cfr. OIL, *Ending forced labour by 2030: a review of policies and programmes*, cit., p. 66.

¹⁴⁹ Sul punto si vedano, a titolo esemplificativo: OECD, *Guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile*, Parigi, 2018; ITUC and Business and Human Rights Resource Centre, *Modern Slavery in Company Operations and Supply Chains, Mandatory transparency, mandatory due diligence and public procurement due diligence*, London, 2017.

¹⁵⁰ Cfr. la Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, GUE L 330/1, art. 2.



propria sede legale o su altre imprese che si collocano lungo la catena produttiva e distributiva (fornitori, sub-fornitori, appaltatori, rivenditori, ecc.).

L'UE ha introdotto l'obbligo di vigilanza sulla catena di approvvigionamento con il regolamento UE 2017/821, che regola il settore dell'importazione nell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio¹⁵¹. Tale disposizione, conformemente alle linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza, evidenzia come il suo esercizio «nella catena di approvvigionamento rappresenti un processo costante, proattivo e reattivo, attraverso il quale gli operatori economici del settore controllano e gestiscono i loro acquisti e le loro vendite al fine di garantire il rispetto dei diritti dell'uomo e la propria estraneità alla loro eventuale violazione»¹⁵².

Il regolamento UE 2017/821, in particolare, ha introdotto la nozione di “regimi di responsabilità” (o “regimi sul dovere di diligenza”), che si basano su obblighi d'informazione¹⁵³ e di audit eseguiti da soggetti terzi indipendenti che certificano come l'approvvigionamento avvenga in modo “responsabile”¹⁵⁴. Audit che, a loro volta, dovrebbero essere sottoposti al controllo di autorità pubbliche specifiche¹⁵⁵.

L'implementazione di un regime di responsabilità sociale delle imprese è previsto anche dalla direttiva 2014/24/UE, che ha reso obbligatorio per le amministrazioni aggiudicatrici respingere le offerte il cui carattere competitivo derivi dal mancato rispetto della legislazione dell'UE o delle norme internazionali sul lavoro, in particolare per quanto riguarda l'uso del lavoro minorile, consentendo anche alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere un'offerta se sono a conoscenza di violazioni del diritto del lavoro.

Tali disposizioni implicano un obbligo di trasparenza, informazione e indagine sui vari stadi del prodotto e del servizio fornito, che coinvolge anche i livelli di subappalto¹⁵⁶.

In questo contesto, la normativa italiana appare estremamente rigorosa: allo scopo di disincentivare i comportamenti irregolari da parte dei datori di lavoro, è previsto che tutti

¹⁵¹ Cfr. Regolamento (UE) 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, *che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio*, GUE L 130/1.

¹⁵² *Ivi*, considerando 11.

¹⁵³ *Ivi*, art. 4.

¹⁵⁴ *Ivi*, art. 6.

¹⁵⁵ *Ivi*, art. 10.

¹⁵⁶ Cfr. Direttiva 2014/24/UE *sugli appalti pubblici*, cit., considerando 105, artt. 55, 57, 69, 71, 73). Si tratterebbe dell'inserimento nei contratti pubblici della c.d. “clausola del lavoro” (*labour clause*), fortemente raccomandata dall'OIL (cfr. OIL, *The Labour Clauses (Public Contracts) Recommendation, 1949 - No. 84-*). Sul tema, nella prospettiva di un contrasto effettivo alle pratiche di sfruttamento lavorativo, si veda: F. Hadwiger, *Global framework agreements: Achieving decent work in global supply chains, background paper*, International Labour Office, Geneva, 2015.



i trasferimenti di denaro pubblico, incluse le diverse tipologie di agevolazioni alle imprese, vengano subordinati al rispetto della normativa di tutela dei lavoratori: da quella relativa alla disciplina contrattuale a quella sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Il nostro sistema si è dotato di un meccanismo di controlli “incrociati” tra i sistemi di rilevazione della “regolarità” delle relazioni di lavoro (INPS, INAIL, Ispettorati del Lavoro), che si traduce in un sistema di “certificazioni” indispensabili per l’accesso ai benefici della pubblica amministrazione (il c.d. DURC, Documento Unico di Regolarità Contributiva).

Il possesso di tale certificazione è obbligatorio, non soltanto nell’ambito delle procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici e nei lavori privati dell’edilizia, ma anche per coloro che intendano accedere:

- a) all’erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici, di qualunque genere;
- c) alla fruizione di determinati benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale.

Com’è noto, il conseguimento di tale certificazione viene spesso percepito come mero “passaggio burocratico”, o come semplice attestazione della “regolarità contributiva” (profilo pure da non sottovalutare).

D’altra parte, com’è facilmente intuibile, il mero possesso dell’attestato (DURC) non garantisce di per sé che il datore di lavoro non ricorra a pratiche di lavoro sommerso: ai fini del diniego di rilascio di tale documento, rilevano soltanto le violazioni *effettivamente* accertate, con provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi.

Sembra utile, tuttavia, ricordare sin d’ora come tale certificazione non sia meramente “simbolica” o “burocratica”: si tratta di una “sintesi” degli oneri a carico delle imprese che intendono accedere a benefici pubblici di qualsiasi natura.

Così come è opportuno richiamare l’attenzione sulle disposizioni in materia revoca di tali benefici e di restituzione delle somme ottenute, nei casi di accertamento di violazioni della normativa di tutela delle condizioni dei lavoratori.

La normativa italiana, dunque, dovrebbe costituire un forte deterrente nei confronti dei comportamenti illeciti da parte delle imprese agevolate.

Come spesso accade nel nostro Paese, è facile assistere ad uno iato tra la norma e la sua attuazione. Il che rinvia, certamente, alla *due diligence* dello Stato: ossia all’idoneità delle strutture pubbliche competenti di eseguire i controlli necessari a garantire il rispetto della normativa in materia di tutela dei lavoratori.

Qualora l’intero sistema di vigilanza sulle condizioni dei lavoratori (a partire dalla sicurezza sui luoghi di lavoro) operasse in modo efficiente, tutte le agevolazioni alle imprese potrebbero svolgere, indirettamente, una potente funzione di contrasto del



caporalato: un modello “premiabile” per le imprese “trasparenti” e “regolari”, potrebbe consentire di lasciare ai margini del mercato quelle che operano privilegiando il grave sfruttamento lavorativo (sul punto si tornerà, *infra*, Capitolo VI).

2.6 Un sistema di controlli “diffusi” sulla responsabilità sociale delle imprese della filiera agro-alimentare: il ruolo dei consumatori.

Com'è noto, l'UE assegna ai consumatori un ruolo centrale ai fini dell'obiettivo strategico del corretto funzionamento del “mercato interno”. Per tale ragione, i consumatori sono titolari di una serie di diritti, individuali e collettivi, tra i quali spicca il diritto all'informazione. Sulla base dell'art. 5 della direttiva 2011/83/UE, i consumatori devono essere informati sulle principali caratteristiche dei beni o servizi che acquistano o utilizzano.

Tra le informazioni da mettere a disposizione dei consumatori sono state inserite, in talune ipotesi, anche quelle relative al rispetto dei diritti dei lavoratori e agli eventuali rischi di acquistare prodotti da imprese che operano in situazioni di grave sfruttamento lavorativo¹⁵⁷.

In tale direzione si muove, ad esempio, la citata direttiva 2014/95/UE relativa alla comunicazione di informazioni di carattere non esclusivamente finanziario da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni¹⁵⁸.

Sulla base delle disposizioni appena citate, i prodotti lavorati e commercializzati dovrebbero adottare la c.d. “etichetta trasparente” che indichi: l'origine del prodotto, sia come luogo di coltivazione che di trasformazione e confezionamento; i fornitori lungo i passaggi della filiera; la scomposizione del prezzo, cioè la percentuale che finisce al distributore, al commerciante, al trasformatore, alla logistica e alla produzione¹⁵⁹.

Il potere d'indagine lungo tutto la filiera agro-alimentare è ora rafforzato dalla direttiva 2019/633, che prevede importanti obblighi di informazione e potere d'indagine volti a

¹⁵⁷ Cfr. FRA, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights*, cit., p. 16.

¹⁵⁸ Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, GUE L 330/1.

¹⁵⁹ L'ideazione della c.d. “etichetta trasparente” è tradizionalmente attribuita a Mario Pianesi ed è stata proposta per la prima volta nel 1980, per essere poi presentata al Senato della Repubblica nel 2003. Viene anche indicata come “etichetta pianesiana” e si caratterizza per un sistema di etichettatura alimentare da parte dei produttori dove sono riportati non solo gli ingredienti di un determinato alimento, ma anche le caratteristiche relative le materie prime, l'utilizzo di acqua, energia e CO2, il numero dei lavoratori, tutti i passaggi della filiera necessari alla sua trasformazione. Sul punto si veda, a titolo esemplificativo: J. Grant, *Green marketing. Il manifesto*, Milano, 2009.



permettere il contrasto delle pratiche commerciali sleali¹⁶⁰, che dovrebbero includere anche le tradizionali pratiche di dumping sociale che si basano sulla violazione delle disposizioni dell'UE in materia di condizioni di lavoro giuste ed eque.

Una più attenta regolazione della responsabilità sociale d'impresa nel comparto agro-alimentare è inoltre annunciata dalla recente strategia *“Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*¹⁶¹. La Commissione europea evidenzia come «considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili»¹⁶².

La Commissione annuncia, inoltre, che «intraprenderà azioni volte a potenziare e promuovere metodi di produzione sostenibili e socialmente responsabili e modelli di business circolari nei settori della trasformazione alimentare e del commercio al dettaglio, anche specifici per le PMI»¹⁶³.

Elementi fondamentali di tale transizione sarebbero l'adozione di «un codice di condotta dell'UE per pratiche commerciali e di marketing responsabili, che sarà accompagnato da un quadro di monitoraggio»¹⁶⁴.

In definitiva, un'azione di contrasto efficace dei sistemi di sfruttamento lavorativo nel settore agro-alimentare dovrebbe avvalersi di un sistema di controllo “diffuso”, che non fa perno solo sui sistemi ispettivo/repressivo statali, bensì su un complesso di attori istituzionali e non: dai consumatori alle amministrazioni che gestiscono appalti e finanziamenti pubblici; dalle autorità antitrust e dai soggetti legittimati ad agire, in applicazione della direttiva 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

L'implementazione di un regime di responsabilità, che presenti un grado di trasparenza tale da disincentivare pratiche di grave sfruttamento lavorativo, sembra coerente con l'approccio olistico al fenomeno. Approccio che, a sua volta, sembra implicare la necessità di un intervento sui nodi strutturali del sistema agro-alimentare, che incidono sulla tutela dei diritti dei lavoratori, sia in tema di condizioni contrattuali, sia in tema di salute e sicurezza.

¹⁶⁰ Cfr. Direttiva (UE) 2019/633, *in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare*, cit., art. 6.

¹⁶¹ CE, 20 maggio 2020, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final.

¹⁶² *Ivi*, p. 12.

¹⁶³ *Ivi*, p. 14.

¹⁶⁴ *Ivi*, p. 13.



2.7 L'intervento sui nodi strutturali del comparto agro-alimentare

Una più efficace regolazione del mercato del lavoro, presidiata anche dai sistemi appena descritti di responsabilità sociale delle imprese, rappresenta certamente l'asse portante di una politica organica e duratura di contrasto al fenomeno del caporalato.

Tuttavia, come si è appena detto, le caratteristiche del comparto agro-alimentare richiedono un più incisivo intervento su alcuni nodi strutturali che sembrano favorire il ricorso da parte di molte imprese a forme di grave sfruttamento lavorativo: da un lato, si tratta di sostenere la razionalizzazione del sistema produttivo e distributivo; dall'altro, di promuovere il superamento di una serie di diseconomie di tipo infrastrutturale, che vengono scaricate sui lavoratori (trasporti e alloggi).

La razionalizzazione del sistema produttivo e distributivo, volta a garantire una filiera equa e remunerativa, si presenta come il primo e propedeutico passo per contrastare i fenomeni di sfruttamento. Appare evidente che un produttore che venda sottocosto avrà notevoli difficoltà a pagare un giusto salario o a garantire condizioni lavorative in linea con gli standard internazionali ed europei.

È altrettanto chiaro che remunerare maggiormente il produttore non implica automaticamente che i lavoratori otterranno un giusto salario, considerata anche la prassi sempre più diffusa delle filiere "ricche" di adottare lo sfruttamento come pratica strutturale per accumulare profitti, piuttosto che come "rimedio alle necessità" congiunturali imposte dalle vendite sottocosto¹⁶⁵.

La transizione verso un sistema trasparente, sostenuta da sistemi efficienti di vigilanza da parte delle autorità pubbliche, nonché da comportamenti virtuosi dei consumatori, potrebbe essere sostenuta con modalità e mezzi analoghi a quelli adottati per i regimi di responsabilità in materia di importazioni di minerali originari di zone di conflitto o ad alto rischio. In tale settore, la Commissione ha, infatti, rivisto gli oneri legati all'approvvigionamento responsabile e all'esecuzione di audit da parte di terzi, valutando le conseguenze amministrative di tali approvvigionamento e audit e il loro impatto potenziale sulla competitività, con particolare riferimento alle PMI.

In modo del tutto simile, le microimprese e le PMI del comparto agro-alimentare stabilite nell'Unione, che adottino regimi di responsabilità sociale, dovrebbero beneficiare del programma COSME istituito dal regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo appunto alla competitività delle imprese e delle PMI¹⁶⁶.

¹⁶⁵ A. Mangano, *Lo sfruttamento nel piatto. Quello che tutti dovremmo sapere per un consumo consapevole*, cit., 134.

¹⁶⁶ Cfr. Regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce un Programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 — 2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE, *GUL* 347.



Il supporto finanziario appare ancora più necessario se si prende in analisi la c.d. razionalizzazione del sistema distributivo volta ad aumentare la remuneratività per i produttori. Come anticipato nelle pagine precedenti, la Commissione suggerisce la promozione di modelli di business circolari nei settori della trasformazione alimentare e del commercio al dettaglio, anche specifici per le PMI¹⁶⁷. Ciò implicherebbe, ad esempio, un potenziamento e una regolamentazione stringente dei mercati generali, nei quali dovrebbero essere garantite “corsie preferenziali” etiche e dirette dal produttore al consumatore tali da ridurre l’impatto ambientale del trasporto degli alimenti, valorizzando allo stesso tempo la dimensione sociale della produzione locale.

Le fragilità organizzative e strutturali dei mercati generali si presentano, oggi, come un elemento che favorisce il potere contrattuale della grande distribuzione a svantaggio dei produttori agricoli. È stato argomentato come, nonostante i prezzi e gli abusi lamentati, i produttori preferiscano offrire i propri raccolti alla grande distribuzione, che comunque offre certezze in termini di pagamenti e acquisti, piuttosto che rivolgersi ai mercati generali, sui quali tendono a prevalere contratti informali, pagamenti in ritardo, concessionari inaffidabili¹⁶⁸.

Il potenziamento dei mercati generali, spesso abbandonati dagli enti locali che dovrebbero gestirli, a sua volta, andrebbe accompagnato da una riorganizzazione che garantisca una corsia preferenziale ai prodotti etici e di qualità. Nei mercati generali, come rilevato da più parti, non sono presenti solo le produzioni locali e i venditori (che sopportano i costi della licenza e del proprio spazio) sono indotti a scegliere i prodotti in base al prezzo. Ne consegue che, ormai, anche i mercati regionali cessino di essere il principale sbocco dei prodotti locali, pregiudicando così la creazione o il mantenimento di modelli di produzione circolari “a km zero” (le c.d. “filiera corte”), che potrebbero valorizzare la qualità e l’eticità della produzione, aumentando contestualmente la porzione di profitto per i produttori¹⁶⁹.

La creazione delle c.d. filiere corte, oltre al potenziamento e alla riorganizzazione dei mercati generali, dovrebbe coinvolgere inevitabilmente anche il processo d’innovazione promosso dal partenariato europeo per l’innovazione “Produttività e sostenibilità

¹⁶⁷ CE, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, cit., p. 14.

¹⁶⁸ Sul punto, si veda: D. Borra, P. Garoglio, S. Massaglia, *I prodotti agroalimentari tipici e la grande distribuzione organizzata*, Milano, 2013.

¹⁶⁹ Si vedano, tra gli altri, A. Bertazzoli, *La filiera corta per la valorizzazione delle produzioni agricole bio. Casi di studio ed indirizzi strategici*, Franco Angeli, Milano, 2013; A. Ciaperoni, *Biologico a km zero. Filiera corta contesti solidali locali territorio e ambiente*, Ecoistituto del Veneto, Venezia, 2012.



dell'agricoltura" (PEI-AGRI), che secondo le indicazioni della Commissione dovrebbe essere supportato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)¹⁷⁰.

La transizione verso modelli di produzione sostenibili (dal punto di vista sociale ed ambientale) può essere promossa grazie alle risorse finanziarie dei Fondi strutturali, e segnatamente del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)¹⁷¹.

Tale transizione esige, tuttavia, anche una specifica attenzione a due elementi strutturali del nostro territorio, che giocano un ruolo significativo nelle disfunzioni dei sistemi di reclutamento: il sistema dei trasporti e la questione alloggiativa.

Il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022) prende in adeguata considerazione tanto le indicazioni provenienti dagli esperti del settore¹⁷², quanto dalla Commissione europea¹⁷³, ponendo tra le proprie priorità entrambe le questioni.

Il Piano evidenzia come «la questione del trasporto dei lavoratori dai luoghi di residenza a quelli di lavoro costituisce una delle leve fondamentali per la lotta allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, il cui tratto cruciale consiste nel monopolio del sistema di mobilità, che costringe i lavoratori e le lavoratrici a dover pagare il trasporto da e verso il luogo di lavoro».

Le due questioni sono strettamente interconnesse: la carenza di soluzioni logistiche adeguate determina, infatti, quel ruolo di "supplenza" del "caporale", che offre quella sorta di servizio "integrato" comprensivo di alloggio e trasporto.

In Francia, dove la questione degli alloggi dei lavoratori stagionali è da tempo oggetto di dibattito e iniziative politiche¹⁷⁴, le autorità locali e gli stessi imprenditori agricoli organizzano gli spostamenti verso il luogo di lavoro a partire dalle diverse soluzioni alloggiative fornite. Le principali opzioni, utilizzate in maniera congiunta, riguardano: il miglioramento di alloggi privati nel quadro dell'azione dell'*Agence Nationale*

¹⁷⁰ CE, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit., p. 17.

¹⁷¹ Sul punto, v. *infra* Capitolo VI.

¹⁷² Si veda, in tal senso, D. Schiuma, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Rivista di diritto agrario*, 1/2015, pp. 87-115; 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*, in *Variations su Temi di Diritto del Lavoro*, 1/2018.

¹⁷³ CE, *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit., p. 5.

¹⁷⁴ Sul punto si vedano, ad esempio: A. Coffin, M. Pepin, *Les ouvriers agricoles au XXe siècle. Des Paysans sans terre, Association Histoire et Mémoire des ouvriers agricoles*, Nanteuil Le Haudouin, 2013; C. Crenn, *Des invisibles trop visibles: les ouvriers agricoles marocains dans les vignobles du bordelais*, in *Hommes et migrations*, n. 1301, gennaio-marzo, 2013, pp. 99-108; B. Mésini, *Quelle reconnaissance de l'habitat léger, mobile et éphémère?*, in *Techniques & Culture*, n. 56, 2011, pp. 148-165.



d'Amélioration de l'Habitat (ANAH)¹⁷⁵; la creazione di alloggi convenzionati con il sistema dell'Aide personnalisée au logement (ALP)¹⁷⁶; il finanziamento diretto ai lavoratori stagionali o ai produttori per le foresterie adibite nei pressi dei luoghi di lavoro¹⁷⁷.

La complessa azione dello Stato francese rappresenta uno dei modelli di intervento pubblico di maggior successo nell'azione di prevenzione: fornendo un supporto finanziario alla soluzione della questione alloggiativa s'interviene indirettamente anche sul costo del lavoro, sostenendo così anche la competitività di quelle imprese che, operando in contesti territoriali sottratti al degrado e all'emarginazione sociale, sono in grado di attrarre manodopera più qualificata.

Anche in Italia vengono avanzati diversi progetti e proposte di riqualificazione dei territori agricoli che, in parte, si ispirano al modello francese. Sono state avviate anche alcune prime sperimentazioni di riutilizzo di abitazioni per esigenze abitative di tipo stagionale. Si pensi al caso del borgo di Drosi, nei pressi di Rizziconi, nel quale la Caritas locale ha avviato dal 2010 un progetto che permette di accogliere stagionalmente circa cento lavoratori immigrati in abitazioni sfitte del paese a un canone minimo¹⁷⁸.

Si tratta, tuttavia, di progetti isolati od episodici, che finora non sembrano aver soppiantato il proliferare di agglomerati degradati, tendopoli, campi container, spesso recintati e videosorvegliati (inclusi quelli gestiti dalla prefettura nei comuni limitrofi a Drosi¹⁷⁹).

¹⁷⁵ I principali strumenti finanziari utilizzati per migliorare l'offerta abitativa per i lavoratori stagionali sono: le *Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat* (OPAH) e i *Programmes d'Intérêt Généraux* (PIG).

¹⁷⁶ Gli strumenti finanziari utilizzati per migliorare il patrimonio alloggiativo pubblico, messo a disposizione dei lavoratori agricoli stagionali sono: il *Prêt locatif à usage social* (PLUS) e il *prêt Locatif Social* (PLS). Per una disamina dell'azione pubblica sulla questione dell'alloggio per gli stagionali in agricoltura si veda, a titolo introduttivo: FORS Recherche Sociale, *Recherche-Action sur le logement des saisonniers agricoles, Rapport final*, Paris, 2005.

¹⁷⁷ Il sistema del finanziamento diretto ai lavoratori stagionali ed ai produttori che provvedono direttamente alla predisposizione di foresterie è stato ulteriormente potenziato nel corso della crisi pandemica. Sul punto si veda, ad esempio: <https://agriculture.gouv.fr/action-logement-et-le-ministere-de-lagriculture-mobilisent-une-aide-exceptionnelle-pour-les> (consultato il 3 febbraio 2021).

¹⁷⁸ La vicenda del borgo di Drosi nasce in seguito alla rivolta dei braccianti di Rosarno del 2010, che fu seguita da giornate di vere e proprie "caccia al bracciante di colore" da parte di squadre razziste. In fuga dalle violenze indiscriminate, molti migranti furono ospitati nelle case abbandonate del borgo di Drosi, tenuti nascosti e protetti dagli abitanti del borgo; grazie a una meritevole azione di mediazione della Caritas locale, con una somma irrisoria di 12mila euro, furono ripristinate l'elettricità e imbiancato le pareti di numerose case, garantendo ai proprietari il mantenimento dello stato delle abitazioni e il pagamento di un canone fisso. Sul lodevole caso di Drosi si veda, ad esempio: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/01/04/migranti-no-convivono-con-noi-case-in-affitto-e-servizi-gratuiti-in-calabria-il-modello-drosi/3274196/>.

¹⁷⁹ Sulla condizione drammatica delle tendopoli della Piana di Gioia Tauro, aggravata dalla crisi pandemica: Osservatorio dei diritti, Piana di Gioia Tauro: il coronavirus aumenta lo sfruttamento dei braccianti, 20 luglio 2020, <https://www.osservatoriodiritti.it/2020/07/20/piana-di-gioia-tauro-coronavirus/> (consultato il 3 febbraio 2021).



Per affrontare tale nodo, occorre abbandonare l'approccio emergenziale ed occasionale, puntando su una programmazione attenta dei progetti di riqualificazione delle aree rurali sempre più afflitte dal fenomeno dello spopolamento.

Si tratta, certamente, di politiche ambiziose, che nell'attuale fase di programmazione delle risorse aggiuntive provenienti dall'UE potrebbero non risultare utopiche.

Oltre all'aumento sostanziale dei fondi destinati al FEASR dal bilancio UE 2021-2027¹⁸⁰, secondo il Piano triennale sul caporalato si può pensare ai Fondi strutturali anche al fine di riorganizzare i Piani regionali dei trasporti (PRT).

Inoltre, come si dirà, anche il recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede una specifica linea d'intervento volta al superamento degli insediamenti abusivi, nonché diverse azioni dirette alla riqualificazione urbana, al ripopolamento delle aree rurali, alla valorizzazione dei beni pubblici in disuso e dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

L'intervento sui nodi strutturali del settore agro-alimentare dovrebbe fungere da cerniera tra i principali due assi strategici dell'azione di contrasto del caporalato: la "prevenzione" e la "protezione".

La rimozione delle cause più rilevanti del "consenso" (della passiva accettazione) da parte dei lavoratori "fragili" a condizioni lavorative e di vita degradanti, attraverso l'erogazione "regolare" di servizi accessibili, costituisce uno dei presupposti indifferibili di uno sviluppo economico e sociale, equo e sostenibile.

Si tratta, come già detto, di obiettivi enunciati con enfasi, tanto nella normativa, quanto nei documenti programmatici dell'intero ordinamento europeo (oltre che dell'ordinamento internazionale).

La realizzazione di tali obiettivi, tuttavia, implica la necessità di ricondurre entro un quadro unitario le azioni attualmente "polverizzate" e "frammentate" in una molteplicità di iniziative e di progetti, spesso di breve periodo, destinati ora a sovrapporsi, ora a lasciare vuoti di tutela.

La consapevolezza di tale necessità è al centro del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, che sarà analizzato nel capitolo successivo.

¹⁸⁰ Cfr. <https://www.fasi.biz/it/notizie/approfondimenti/22060-bilancio-ue-2021-2027-aumentano-i-fondi-per-la-pac.html>.



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

PARTE II

La programmazione nazionale delle azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato. La protezione delle persone “vulnerabili”





CAPITOLO 3

Il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato

3.1 Il carattere innovativo del Piano triennale: verso una strategia nazionale

Il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), come in parte anticipato, è il primo atto che ha provveduto a fornire una programmazione nazionale delle azioni di contrasto del fenomeno in uno dei settori economici a più alto rischio¹⁸¹.

Il Piano triennale rappresenta uno dei principali tentativi volti a dare una risposta all'esigenza di un intervento organico in tema di contrasto del fenomeno del grave sfruttamento lavorativo nel settore primario.

Il carattere innovativo del Piano risiede proprio nel suo approccio al fenomeno: formulare una vera e propria "strategia nazionale", che punta al coordinamento delle politiche e degli interventi perseguiti dalle diverse amministrazioni competenti, a livello centrale e locale.

L'intero impianto del Documento è il prodotto del complesso lavoro realizzato dal «Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura», istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 25 quater della legge 17/12/2018, n. 136, al comma 1¹⁸². Al Tavolo viene affidato il compito di assicurare la concertazione inter-istituzionale, tra i diversi attori istituzionali coinvolti a livello centrale e decentrato nel contrasto al fenomeno dello sfruttamento in agricoltura¹⁸³.

Sulla base dell'attività di concertazione condotta dal Tavolo, che coinvolge anche i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo e le associazioni del Terzo settore, è stato costruito un programma articolato in tre diverse fasi: analisi del

¹⁸¹ Il settore primario non è l'unico comparto della nostra economia colpito dal fenomeno del grave sfruttamento di manodopera precaria. Gli stessi autori che si sono soffermati sullo studio del caporalato in agricoltura hanno evidenziato come condizioni simili di sfruttamento si registrino nell'edilizia, nella cantieristica, nella logistica e in molteplici altri settori dell'economia. In tal senso si vedano: D. Schiuma, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Rivista di diritto agrario*, 1/2015, pp. 87-115; 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*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1/2018.

¹⁸² Legge di conversione del D. L., n. 119/2018, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.

¹⁸³ Sulla composizione del Tavolo, vedi *supra* Introduzione, nota 2.



fenomeno; interventi mirati nelle aree più critiche; azioni di sistema su tutto il territorio nazionale.

Il Piano presenta una lettura attenta del fenomeno in tutta la sua complessità, che consente l'individuazione dei diversi nodi critici da affrontare e delle azioni prioritarie da intraprendere per contrastarlo.

L'impianto sistematico del Piano emerge con chiarezza dalla definizione dei suoi Assi Strategici:

- Prevenzione;
- Vigilanza e contrasto;
- Protezione e assistenza;
- Reintegrazione socio-lavorativa.

Per ciascuno di tali Assi, a sua volta, il Piano individua le azioni prioritarie da intraprendere (in un totale di 10 azioni di cui 7 dedicate alla prevenzione) che coinvolgono, in un modello di *governance* multilivello, le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale¹⁸⁴.

L'impianto generale del Piano triennale sembra recepire pienamente l'idea, ampiamente argomentata nelle pagine precedenti, secondo cui il contrasto ai fenomeni di sfruttamento debba necessariamente muovere da un approccio "positivo" e preventivo, che incida sui fattori socio-economici in una prospettiva sistemica di medio-lungo periodo.

3.2 L'Asse strategico "Prevenzione": le sette azioni prioritarie

L'idea che occorra agire, soprattutto, in fase di "prevenzione" risulta evidente dalla scelta di articolare il primo degli Assi Strategici in ben sette azioni prioritarie, che sembra utile rappresentare nella seguente Tabella 1.

¹⁸⁴ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), p. iv.



Tabella 1

ASSE STRATEGICO PREVENZIONE	
AZIONE PRIORITARIA 1 Sistema informativo di gestione e monitoraggio del mercato del lavoro agricolo	<p>calendario delle colture</p> <p>analisi dei fabbisogni di manodopera</p> <p>mappatura territorio nazionale</p> <p>altri dati e informazioni necessari al coordinamento delle azioni</p>
AZIONE PRIORITARIA 2 Efficienza mercato agricolo	<p>interventi strutturali e investimenti in innovazione</p> <p>valorizzazione dei prodotti agricoli</p> <p>attuazione della Direttiva (UE) 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare</p>
AZIONE PRIORITARIA 3 Rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità	<p>espansione del numero delle imprese aderenti</p> <p>misure per la certificazione dei prodotti</p>
AZIONE PRIORITARIA 4 Pianificazione flussi manodopera	<p>predisposizione di servizi specializzati per l'intermediazione del lavoro in agricoltura</p> <p>rafforzamento della collaborazione tra CPI e altri operatori accreditati</p> <p>attivazione piattaforma incontro domanda-offerta</p> <p>definizione dei LEP nel settore dell'intermediazione</p> <p>controllo e monitoraggio servizi per l'impiego privati</p>
AZIONE PRIORITARIA 5 Pianificazione e attuazione di soluzioni alloggiative	<p>eliminare gli insediamenti spontanei attraverso soluzioni alloggiative che permettano condizioni di vita dignitose</p> <p>definizione dei LEP nel settore degli alloggi</p> <p>interventi di breve periodo: progettazione, gestione ed erogazione di servizi alloggiativi per i lavoratori stagionali</p> <p>interventi di lungo periodo: alloggi dignitosi per i lavoratori agricoli che risiedono stabilmente</p>
AZIONE PRIORITARIA 6 Pianificazione e attuazione di soluzioni di trasporto	<p>revisione dei piani di trasporto regionali (tratte e orari del servizio)</p> <p>pianificare servizi di trasporto alternativo (navette a chiamata, servizi privati) per le lavoratrici ed i lavoratori agricoli.</p>
AZIONE PRIORITARIA 7 Campagna di comunicazione istituzionale e sociale	



Le azioni prioritarie appena elencate tendono a ricoprire l'intero arco delle linee di azione strategica illustrate nel precedente capitolo 2 (anch'esso dedicato alla "Prevenzione").

Vale la pena evidenziare come l'ordine espositivo delle sette azioni non alluda, necessariamente, a una scala di "priorità": nella parte descrittiva¹⁸⁵ delle singole azioni risulta chiara la consapevolezza dell'interconnessione tra le diverse azioni, che andrebbero condotte in forma sinergica, grazie alla collaborazione inter-istituzionale tra i diversi attori del Piano.

Si pensi, ad esempio, al tema della costruzione di un sistema informativo di gestione e monitoraggio del mercato del lavoro agricolo, che potrebbe e dovrebbe avvalersi della messa in rete delle informazioni già disponibili nelle diverse banche dati esistenti (ancorché da potenziare e migliorare)¹⁸⁶.

L'analisi periodica dei fabbisogni delle aziende agricole e il calendario delle colture agricole previste nell'azione prioritaria 1, oltre ad essere "complementare" all'azione 4 e in parte "dipendente" dalla corretta implementazione dell'azione 3, si presenta anche come condizione essenziale per avviare l'azione prioritaria 6 relativa ai trasporti, dovendo fornire le informazioni necessarie per rivedere i piani di trasporto regionali (tratte e orari del servizio) e pianificare servizi di trasporto alternativo (navette a chiamata, servizi privati) per le lavoratrici e i lavoratori agricoli¹⁸⁷.

A sua volta, la pianificazione dei trasporti è chiaramente legata alla questione alloggiativa, oggetto dell'azione prioritaria 5, la cui soluzione dovrebbe anch'essa essere pianificata muovendo dall'analisi periodica dei fabbisogni delle aziende agricole e dal calendario delle colture agricole.

O ancora, si pensi all'attenzione riservata alla "*due diligence*" delle imprese del settore (responsabilità sociale, trasparenza e completezza delle informazioni sui prodotti e sulla catena delle forniture), dall'azione 2, che fa esplicito riferimento all'attuazione della direttiva 2019/633 (obblighi di informazione e potere d'indagine in materia di pratiche commerciali sleali)¹⁸⁸; nonché ai contratti di filiera, indicati come una misura efficace per

¹⁸⁵ *Ivi*, pp. 23-29.

¹⁸⁶ I risultati attesi nell'ambito dell'azione prioritaria 1 riguardano: (i) la mappatura delle aree d'intervento, dei fabbisogni del settore e il calendario delle colture agricole per la pianificazione degli interventi e l'identificazione delle risorse; (ii) un sistema informativo per la raccolta e analisi dei dati e delle informazioni raccolte dalle varie amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano; e (iii) la rilevazione, sistematizzazione e analisi di dati statistici sul lavoro agricolo e sullo sfruttamento lavorativo.

¹⁸⁷ *Ivi*, p. 28.

¹⁸⁸ Direttiva (UE) 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, GUL 111/59, art. 6.



sostenere la competitività del sistema e una più equa distribuzione dei profitti¹⁸⁹. Ma analogata attenzione alla responsabilità sociale d'impresa è riservata anche dall'azione prioritaria 3, relativa al “rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, l'espansione del numero delle imprese aderenti e l'introduzione di misure per la certificazione dei prodotti migliorano la trasparenza e le condizioni di lavoro del mercato del lavoro agricolo”¹⁹⁰.

Quest'ultima azione, a sua volta, si presenta anche come strettamente connessa all'implementazione dell'azione prioritaria 1, considerato che, come auspicato dal Piano, la Rete del lavoro agricolo dovrebbe concorrere all'analisi periodica dei fabbisogni delle aziende agricole e alla definizione del calendario delle colture agricole.

In definitiva, l'Asse strategico “Prevenzione”, con la sua articolazione asimmetrica rispetto agli altri Assi strategici, intende soprattutto rispondere all'esigenza di costruire una strategia nazionale consapevole della necessità di incidere, in primo luogo, sulle fragilità strutturali del comparto agro-alimentare.

3.3 L'Asse strategico “Vigilanza e contrasto”: l'azione prioritaria 8

Come appena detto, le azioni prioritarie indicate nel Piano sono per lo più contenute all'interno del primo degli Assi strategici. Le successive tre azioni sono ripartite tra gli altri Assi.

Per ciò che concerne l'Asse strategico “Vigilanza e contrasto”, gli interventi sono concentrati nell'Azione Prioritaria 8: **Rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto allo sfruttamento lavorativo.**

Tale azione si articola, a sua volta, in una serie di sub-obiettivi:

- intensificazione delle attività di vigilanza e contrasto, tramite la concentrazione di tali azioni nelle aree geografiche a più alto rischio di sfruttamento (aree che vanno identificate attraverso la mappatura del territorio effettuata all'interno dell'azione prioritaria 1);
- migliorare ed espandere il ricorso a servizi informativi esistenti (Registro unico dei controlli ispettivi, fascicolo aziendale del Sistema Informativo Agricolo Nazionale);

¹⁸⁹ Il Piano prevede che vengano aumentati e resi strutturali gli incentivi per i Contratti di filiera, vincolando le parti ad accordi pluriennali che: (i) garantiscano maggiore equilibrio ai rapporti tra le imprese della filiera, stabilità negli approvvigionamenti e prezzi più equi; (ii) rafforzino la responsabilità solidale delle imprese della filiera e la tracciabilità dei prodotti; e (iii) favoriscano l'aggregazione tra aziende agricole, anche in soggetti come le organizzazioni di produttori e le associazioni di organizzazioni di produttori. (p. 17).

¹⁹⁰ *Ivi*, p. 25.



- creazione di un fascicolo completo e aggiornabile delle aziende agricole e di quelle che offrono servizi in agricoltura.

Potenziare e migliorare l'attività ispettiva e di vigilanza esige, indubbiamente, un più elevato grado di collaborazione e di sinergie tra i diversi comparti delle pubbliche amministrazioni che svolgono istituzionalmente compiti di controllo sull'applicazione della normativa vigente in materia di tutela dei lavoratori.

Il Piano evidenzia la debolezza strutturale dei nostri apparati pubblici, sia in termini di quantità di risorse umane e finanziarie, sia in termini di formazione specifica del personale addetto a questo delicato ruolo.

Tale debolezza, che potrebbe certamente essere colmata in fase di attuazione del Piano, sembra confermare la tendenziale discrasia tra l'enfasi posta dal nostro sistema normativo sull'approccio repressivo e l'effettiva idoneità del nostro sistema amministrativo e giudiziale ad aggredire in modo stabile ed efficace il fenomeno del grave sfruttamento lavorativo.

Sembra, pertanto, prudente e realistica la strategia del Piano di non disperdere in modo "occasionale" le risorse a disposizione, puntando piuttosto su una "concentrazione" dell'attività ispettivo-repressiva su alcune aree nevralgiche.

3.4 L'Asse strategico "Protezione e assistenza": l'azione prioritaria 9.

La protezione delle vittime di sfruttamento lavorativo è indicata come priorità trasversale, ossia come elemento che deve attraversare tutti gli interventi previsti dal Piano, così come emerso dai lavori che hanno portato alla definizione e all'approvazione del Piano, e dai contributi forniti alle Commissioni parlamentari riunite lavoro e agricoltura nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul fenomeno del caporalato in agricoltura¹⁹¹.

La protezione delle vittime rappresenta uno di quei settori nel quale intervengono una molteplicità di attori, istituzionali e non, che operano in diversi ambiti specialistici (tutela della salute, servizi sociali e di assistenza legale).

Il Piano evidenzia come i numerosi servizi di protezione e assistenza risultino attualmente erogati sulla base dello *status delle vittime* (vittime di tratta, di sfruttamento sessuale, di sfruttamento lavorativo, minori non accompagnati, vittime di violenza e molestie sul luogo di lavoro), piuttosto che sull'identificazione di percorsi basati sui bisogni individuali.

Tale assetto dei servizi, legato peraltro al modo in cui si è sviluppata la disciplina in materia (v. *supra* Capitolo 1), reca con sé alcuni rischi:

¹⁹¹ I resoconti stenografici delle indagini conoscitive sul fenomeno sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.camera.it/leg18/203?idCommissione=13&calendario=false>.



- può determinare eccessive diversità di trattamento (che, a loro volta, possono creare “vuoti” di tutela);
- può depotenziare l’efficacia/efficienza dei servizi dedicati ai diversi percorsi.
- Inoltre, la frammentazione delle risorse dedicate ai diversi percorsi può portare a una loro dispersione.

In pratica, secondo il Piano, un eccesso di specializzazione dei servizi sulla base degli *status* delle vittime, rischia di ridurre, “piuttosto che ampliare la gamma di servizi disponibili” (p. 15).

L’asse strategico “Protezione e assistenza” punta sull’**Azione prioritaria 9: Pianificazione e attuazione di un sistema di servizi integrati per la protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e rafforzamento degli interventi per la loro reintegrazione socio-lavorativa**

L’Azione si articola in sub-obiettivi connessi tra loro:

- costruire un sistema strutturato, coerente e integrato in cui i diversi interventi messi in campo possano inserirsi e articolarsi all’insegna di una maggiore efficacia e sostenibilità, sulla base di procedure operative standard efficaci, che siano basate su criteri di qualità e di riconoscibilità dei percorsi e dei bisogni individuali (meccanismo di *referral*);
- sviluppare percorsi di formazione comune per tutti gli operatori;
- rafforzare l’integrazione tra interventi di assistenza e interventi di inserimento socio-lavorativo per l’inclusione di lungo periodo;
- armonizzare le disposizioni legislative e gli interventi che riguardano le vittime di tratta e di caporalato nel settore agricolo.

Si tratta, dunque, di un’Azione che implica una necessaria cooperazione tra i vari enti, centrali e periferici coinvolti.

Uno degli aspetti più delicati dell’Azione è, certamente, quello che concerne l’esigenza di un raccordo tra i sistemi di protezione delle vittime di tratta e quelli dedicati a persone che, pur vittime di caporalato, non rientrano (giuridicamente) nell’ambito applicativo della normativa anti-tratta.

Il Piano attribuisce il compito di coordinamento al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che dovrà concertare interventi e misure con il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre che con le altre istituzioni competenti (regioni ed enti locali).

Il Piano evidenzia, inoltre, l’esigenza di perseguire un maggior coordinamento nell’individuazione e nell’impiego delle risorse finanziarie disponibili al fine di realizzare



la necessaria espansione dei servizi e la realizzazione di programmi di reintegrazione socio-lavorativa (p.22).

La protezione e l'assistenza si pongono, dunque, in rapporto propedeutico e complementare al reinserimento socio-lavorativo, anche se alle due questioni sono dedicati due assi prioritari distinti.

3.5 L'Asse strategico "Reinserimento socio-lavorativo": l'azione prioritaria 10

L'obiettivo del "reinserimento socio-lavorativo" delle vittime del caporalato è indicato, nel Piano, come «un valore irrinunciabile e non può che essere il fondamento di ogni strategia che miri a contrastare lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato in agricoltura» (p.20). L'Asse strategico dedicato a tale obiettivo chiude, pertanto, in modo circolare, il complesso delle dieci azioni prioritarie della nuova strategia nazionale.

In modo simmetrico e, per certi versi, complementare rispetto a quanto previsto per l'Asse "Protezione e assistenza", l'obiettivo di tale Asse è quello di istituire un "**Sistema integrato nazionale per il reinserimento delle vittime di sfruttamento lavorativo**": obiettivo che risponde all'esigenza di colmare la precarietà della tutela, che pure si realizza nelle attività di tipo "emergenziale" legate alla fase di prima "presa in carico" delle vittime di grave sfruttamento lavorativo.

Un obiettivo, nel contempo, indispensabile e ambizioso, la cui realizzazione presuppone il potenziamento del coordinamento tra le diverse istituzioni e i diversi attori coinvolti (a livello centrale, regionale e territoriale) nella protezione e assistenza alle vittime, allo scopo di migliorare l'offerta di servizi e di programmi di reinserimento.

Anche tale Asse si compone di una sola azione prioritaria, affidata alla responsabilità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al quale spetta il ruolo di programmazione e coordinamento degli interventi.

L'azione 10 "*Realizzazione di un sistema nazionale per il reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*" prefigura, oltre alla costruzione del sistema, lo spostamento dell'attenzione dai necessari progetti di prima e seconda "accoglienza" di migranti, o di "primo soccorso" di persone con cittadinanza europea, ad una visione di lungo periodo.

Rientrano, infatti, nell'azione 10 i seguenti sub-obiettivi:

- la costruzione di un quadro nazionale di programmi di reinserimento;
- lo sviluppo di linee guida (formulate a livello nazionale di concerto con le autorità regionali) per l'elaborazione di piani di reinserimento e di standard per l'erogazione dei servizi per le vittime di sfruttamento lavorativo (meccanismo di *referral*);



- l'attivazione di una serie di programmi sperimentali e progetti pilota, intesi a validare il sistema nazionale di reinserimento socio-lavorativo;
- la progettazione e l'attuazione di percorsi di reinserimento di lungo periodo, sulla base di piani "personalizzati";
- lo sviluppo di un sistema di monitoraggio dei servizi di reintegrazione socio-lavorativa;
- l'organizzazione di un programma di attività formative per gli addetti dei servizi di reinserimento socio-lavorativo.

Nell'ambito di tale Azione, il Piano prevede l'attribuzione ai Centri per l'impiego di un "ruolo chiave nella presa in carico e supporto alle vittime attraverso azioni di formazione professionale, inserimento lavorativo e accesso ad altre misure di politica attiva del lavoro" (p. 31).

Riguardo alle carenze strutturali dei Centri dell'impiego (ampiamente evidenziate nel capitolo precedente), non sembra emergere una proposta di rafforzamento incentrata su un incremento quantitativo delle risorse umane dedicate (ad esempio, tramite un piano di assunzioni). L'approccio privilegiato sembra essere quello di una riqualificazione delle risorse umane esistenti.

D'altra parte, va ricordato che una reale efficacia di programmi e progetti di (inserimento o) reinserimento socio-lavorativo è strettamente correlata al successo di una serie di azioni prioritarie inserite nell'Asse strategico "Prevenzione". Si pensi, in particolare, all'azione prioritaria 4, relativa alla "pianificazione dei flussi di manodopera", premessa indispensabile per un "miglioramento dell'efficacia, della trasparenza e della gamma dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo".

3.6 Profili critici e questioni aperte

L'articolazione del Piano sembra, dunque, confermare la valutazione prima espressa circa il suo carattere fortemente innovativo: l'adozione di un approccio sistemico ai nodi strutturali del settore agro-alimentare si traduce, indubbiamente, in una corretta individuazione degli Assi strategici e in un'adeguata identificazione delle Azioni prioritarie da intraprendere.

Il rilievo attribuito alle questioni strutturali che favoriscono e alimentano il fenomeno del caporalato muove dalla considerazione che la «promozione di un tessuto di aziende agricole sostenibili dal punto di vista economico, sociale e ambientale è essenziale per garantire la qualità dei prodotti e assicurare condizioni di lavoro dignitose» (p.16).

Come già evidenziato, una struttura distributiva che spesso induce i produttori a vendere 'sottocosto' può spingere questi ultimi a comprimere la spesa per la manodopera, sia per quel che concerne salari e oneri contributivi, sia per quel che concerne la garanzia



della sicurezza e della qualità delle condizioni lavorative. Allo stesso tempo, è altrettanto chiaro che molti imprenditori agricoli possono essere indotti ad affidarsi a intermediari senza scrupoli in contesti territoriali privi di servizi efficienti, capaci di garantire l'organizzazione dei braccianti in squadre, la loro mobilitazione nei periodi di raccolta, la mediazione linguistica e la stessa qualità del lavoro.

Non è un caso, dunque, che larga parte delle azioni prioritarie venga convogliata sull'Asse strategico "Prevenzione", che mira a costruire i presupposti per un efficace intervento anche sugli altri Assi strategici:

- la pianificazione, la gestione e il monitoraggio dei picchi di domanda di manodopera agricola in determinati periodi dell'anno che coincidono con la raccolta dei prodotti;
- i rapporti tra i diversi soggetti della filiera produttiva agroalimentare, al fine di eliminare le pratiche di concorrenza sleale e di promuovere la tracciabilità dei prodotti agroalimentari, oltre che di espandere la Rete del lavoro agricolo di qualità;
- la trasparenza del mercato del lavoro agricolo e i servizi d'intermediazione di manodopera agricola;
- i servizi di trasporto dei lavoratori e delle lavoratrici sul posto di lavoro e la disponibilità di alloggi dignitosi.

Tuttavia, al fine di transitare in modo realmente efficace dalla fase dell'individuazione degli obiettivi alla fase dell'implementazione delle azioni, è opportuno porre l'attenzione su alcune criticità, che non sono di per sé imputabili al Piano, quanto piuttosto agli assetti istituzionali, amministrativi e normativi dei diversi sotto-sistemi oggetto della pianificazione.

In particolare, occorre porre l'attenzione sulle seguenti questioni aperte, peraltro tutte evidenziate dallo stesso Piano:

- la disorganicità dell'assetto normativo, con particolare riferimento al piano dei diritti delle diverse figure di lavoratori del settore;
- la complessità della ripartizione delle competenze istituzionali e amministrative, sia tra livelli territoriali, sia tra amministrazioni centrali;
- la frammentazione della programmazione delle risorse disponibili.

Tali questioni rischiano di rendere problematiche le condizioni necessarie ai fini di un'efficace attuazione di alcune azioni-chiave. E, come si vedrà meglio, si riflettono nel carattere asimmetrico tra impianto programmatico e piano delle risorse.

Per quel che riguarda, il terreno del riparto delle competenze per l'attuazione dei diversi interventi (e delle relative responsabilità), è possibile notare come, mentre per alcuni Assi e/o azioni gli attori dell'attuazione risultano ben individuati, in altre ipotesi il Piano mantiene un generico rinvio alla *multilevel governance*.



Così, ad esempio, nel caso dell'Azione prioritaria 1, i risultati attesi presupporrebbero una più chiara individuazione dell'autorità responsabile della costruzione di un "sistema informativo unico", capace di mettere in rete la molteplicità di banche dati già esistenti, e di curarne il costante aggiornamento e adattamento alle esigenze correttamente individuate dal Piano, sul modello adottato in altri Paesi europei che da più tempo sono impegnati in una razionalizzazione della regolazione del mercato del lavoro stagionale¹⁹².

Secondo il Piano, invece, lo sviluppo di "un sistema informativo con informazioni provenienti da diverse banche dati sarà affidato a un gruppo di lavoro tecnico, composto da esperti delle varie amministrazioni coinvolte nello sviluppo e attuazione del Piano". Una scelta, verosimilmente, propedeutica ad una successiva individuazione dell'amministrazione competente.

Il Piano, al momento, si limita ad attribuire all'ANPAL¹⁹³ un ruolo di responsabilità nell'azione prioritaria 4, per ciò che concerne "la pianificazione dei flussi di manodopera e il miglioramento dell'efficacia, della trasparenza e della gamma dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo"¹⁹⁴: azione indicata come complementare e funzionale all'analisi periodica dei fabbisogni delle aziende agricole prevista dall'azione prioritaria 1.

Sempre con riferimento alla messa in rete di dati, il Piano valorizza la cooperazione della Rete del lavoro agricolo di qualità e degli enti rilevanti del settore, che a sua volta giova a confermare la necessità di coordinamento con le attività e gli interventi affidati alla responsabilità del MIPAAF, anche al fine di massimizzare le risorse disponibili.

A sua volta, il MIPAAF, che coordina il Gruppo di lavoro dedicato alla "Filiera produttiva agroalimentare", ricopre un ruolo di primo piano per l'attuazione dell'azione prioritaria 2, relativa a "interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti agricoli"¹⁹⁵.

Senza proseguire con la lista delle esemplificazioni, occorre riconoscere che tale complessità del modello di attribuzione delle competenze non discende, ovviamente, dal Piano, che si limita a "fotografare" gli assetti esistenti.

¹⁹² Si veda, in particolare, il modello adottato dalla Francia, che affida l'azione di mappatura delle esigenze di ogni cultura, con annesse esigenze di reclutamento, all'*Association Nationale pour l'Emploi et la Formation en Agriculture* (ANEFA). Cfr. <http://www.anefa.org/emplois-saisonniers>, consultato l'8 aprile 2021.

Si veda, inoltre, l'accordo di partenariato firmato nel 2019 tra *Pôle emploi* e l'ANEFA, firmato in occasione del Salone internazionale dell'agricoltura di Parigi, disponibile in: <https://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Communiqué%20de%20presse/CP%20-%20Pôle%20emploi%20ANEFA.pdf>, consultato l'8 aprile 2021.

¹⁹³ L'ANPAL coordina il Gruppo di lavoro "Intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e valorizzazione del ruolo dei Centri per l'Impiego", in stretta collaborazione con il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF).

¹⁹⁴ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, cit., p. 26.

¹⁹⁵ *Ivi*, p. 24.



Del resto, il Piano – come è noto – è il prodotto di un lavoro di “concertazione tra diversi attori istituzionali coinvolti a livello centrale e decentrato e del confronto con i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo e le associazioni del Terzo settore presenti al Tavolo”. È un Documento programmatico che può preludere a innovazioni anche normative, ma che al momento resta affidato alla leva della concertazione tra i diversi attori del sistema.

Il ruolo del Tavolo operativo risulta, pertanto, cruciale ai fini di una compiuta attuazione del Piano triennale, che per alcuni dei propri interventi lascia aperte le questioni della necessità di una ridefinizione delle normative vigenti e di una più chiara individuazione delle responsabilità attuative.

Si tratta di esigenze avvertite chiaramente dagli stessi attori istituzionali coinvolti, che al fine di coordinarsi, a vari livelli operativi, hanno recentemente stipulato un Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato¹⁹⁶, che mira a fornire una prima risposta all'esigenza di una più chiara individuazione delle modalità di cooperazione inter-istituzionale nella gestione delle risorse disponibili.

3.7 La programmazione delle risorse per l'attuazione del Piano. Una prima mappatura delle risorse disponibili.

L'individuazione “concertata” tra i diversi enti coinvolti delle risorse disponibili per l'effettiva attuazione delle azioni indicate dal Piano risulta di essenziale importanza alla luce dei rapporti di complementarità, ampiamente evidenziati nelle pagine precedenti, delle stesse azioni prioritarie, che a loro volta presentano intensità e implicazioni differenti.

Uno degli aspetti forse più problematici del Piano è l'assenza di una specifica dotazione finanziaria. La legge istitutiva del Tavolo operativo operava solo una piccola “variazione di bilancio”, nell'ambito delle risorse assegnate al Ministero del Lavoro, attribuendo al Tavolo una funzione di “promozione” della “programmazione di una proficua strategia di contrasto al fenomeno del caporalato”.

Va, dunque, riconosciuto che – anche su questo terreno - il Piano ha assunto un approccio innovativo alla questione delle risorse necessarie per far fronte alla complessità del fenomeno.

¹⁹⁶ Ministero dell'Interno, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, ANCI, *Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato*, 14 luglio 2021, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/ministro/Interventi/Documents/Protocollo-caporalato-14072021.pdf> (sul quale, *infra* par.8 di questo capitolo)



Il Piano “prende atto” che quasi tutti gli interventi previsti sono, in qualche modo, disciplinati dalla normativa interna ed europea, e che esistono già risorse finanziarie ad essi destinate. La questione che si pone non sembra tanto quella di costruire una sorta di Piano finanziario specifico, quanto quella di porre in sinergia tra loro i diversi strumenti finanziari con finalizzazioni coerenti con quelle del Piano.

In altri termini, il Piano persegue l’obiettivo di orientare l’utilizzo delle risorse umane e finanziarie già, a vario titolo, “disponibili” - nei bilanci pubblici o provenienti da Fondi comunitari - verso le iniziative indicate tra le proprie azioni prioritarie.

Tale obiettivo si sviluppa in due tappe:

- una prima mappatura di strumenti finanziari sulla base dei quali è possibile avviare immediatamente una serie di progetti di intervento;
- l’avvio di un più complesso lavoro volto a quantificare l’effettivo fabbisogno complessivo di risorse necessarie per la sua implementazione e a identificare gli strumenti finanziari (regionali o locali) più idonei alla realizzazione delle misure proposte¹⁹⁷.

L’ambizione del Piano, in definitiva, è quella di utilizzare tutti gli strumenti esistenti “in maniera integrata”, ricorrendo a tutte le diverse leve finanziarie a disposizione per il conseguimento dei risultati programmati.

Si tratta, certamente, di un approccio che può consentire di superare il problema della frammentarietà degli interventi, con una gestione efficace ed efficiente delle risorse. Non v’è dubbio, infatti, che nella programmazione nazionale e regionale delle risorse statali e comunitarie siano presenti e disseminate, in una pluralità di strumenti finanziari, “voci di spesa” utilizzate e utilizzabili per sostenere le finalità del Piano triennale.

Probabilmente, la “somma” di tali risorse, se adeguatamente poste in sinergia tra loro, potrebbe consentire di superare l’apparente asimmetria tra la programmazione strategica e il relativo piano finanziario.

Per quel che attiene alla prima mappatura di strumenti finanziari (sulla base dei quali è possibile avviare immediatamente una serie di progetti di intervento), il Piano individua un primo gruppo di strumenti programmatici di livello nazionale: Fondi del Bilancio statale, Programmi e Piani Operativi Nazionali dei Fondi strutturali.

In particolare, vengono indicate risorse finanziarie già in dotazione (assegnate o in fase di assegnazione) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del MIAAF, del Ministero dell’interno e dell’ANPAL.

¹⁹⁷ Tale lavoro è affidato alla Segreteria tecnica del Tavolo, che si avvale dell’assistenza tecnica dell’Organizzazione internazionale del lavoro nell’ambito del programma di supporto tecnico della Commissione europea e dell’OIL “Supporto al rafforzamento della *governance* inter-istituzionale in materia di sfruttamento lavorativo in Italia”. Si veda, Piano triennale di contrasto, cit., pp. 36 ss.



La natura preliminare ed “embrionale” di tale mappatura, non sembra consentire una copertura integrale del complesso degli interventi previsti dal Piano triennale. Alcune “azioni” sembrano, pertanto, “rinviate” alla fase della “quantificazione del fabbisogno”, nonché della ridefinizione degli assetti normativi (nuovi stanziamenti) o programmatici (nuova programmazione dei Fondi europei).

A titolo meramente esemplificativo: non vi sono indicazioni relative alle risorse da destinare all’azione prioritaria 1, relativa all’istituzione di un sistema informativo. Così come rimangono, al momento, prive d’indicazioni chiare (o innovative) le modalità di finanziamento di azioni quali: la pianificazione e l’attuazione di soluzioni di trasporto (azione prioritaria 6); la campagna di comunicazione istituzionale e sociale (azione prioritaria 7); gli interventi previsti nell’ambito dell’Asse “protezione e assistenza” (azione prioritaria 9).

Per quanto riguarda l’azione prioritaria 2, che si focalizza sugli interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti, inclusi i contratti di filiera e di distretto, sono espressamente indicate le risorse nella disponibilità del MIAAF provenienti dal Fondo sviluppo e coesione (FSC) e dal Fondo rotativo imprese gestito da Cassa depositi e prestiti¹⁹⁸. Con risorse nella disponibilità del MIAAF, dovrebbero essere finanziati anche gli interventi per l’implementazione dell’azione prioritaria 3, relativa alla Rete del lavoro agricolo di qualità.

L’azione prioritaria 4 (pianificazione dei flussi di manodopera e il miglioramento dell’efficacia, della trasparenza e della gamma dei servizi per l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro agricolo) dovrebbe essere finanziata con risorse nella disponibilità dell’ANPAL, che appaiono in realtà limitate rispetto ai risultati attesi, soprattutto se si considera che il loro impiego sembra destinato anche a finanziare l’implementazione dell’azione prioritaria 10 (reinserimento socio-lavorativo)¹⁹⁹.

Un ruolo chiave nel finanziamento di progetti di protezione e assistenza viene attribuito anche al Ministero dell’interno, che dispone di dotazioni di una certa rilevanza

¹⁹⁸ Secondo le indicazioni contenute nel Piano, il MIAAF dispone di risorse pubbliche per un totale di circa 520 milioni di euro per la realizzazione d’iniziative che ricadono soprattutto nell’azione prioritaria che si focalizza sugli interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti, inclusi i contratti di filiera e di distretto. Inoltre, il MIAAF, nel quadro del Piano operativo agricoltura 2021-2027, impegna 250 milioni di euro di contributi a fondo perduto per il finanziamento di Contratti di filiera e di distretto ai sensi del Decreto Ministeriale 1192/2016 e del regime di aiuto di Stato autorizzato dalla Commissione europea (numero SA 42821). A tale finanziamento il MIAAF intende abbinare anche un’erogazione di 350 milioni di euro di finanziamenti agevolati a valere sul Fondo rotativo imprese gestito da Cassa depositi e prestiti. Si veda, Piano triennale di contrasto, cit., pp. 36 ss.

¹⁹⁹ Secondo quanto indicato dal Piano, l’ANPAL dispone di un portfolio di circa 600 mila euro nell’ambito del Programma Operativo Nazionale - Sistemi Politiche Attive per l’Occupazione finanziato dal Fondo Sociale Europeo per la realizzazione di azioni di sistema e di sperimentazione di interventi a livello territoriale a sostegno delle azioni prioritarie 4 e 10 di questo Piano.



e che si impegna a contribuire anche alla realizzazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo²⁰⁰.

Il ruolo del Ministero dell'interno nelle azioni di contrasto del caporalato è legato, in parte, alle proprie competenze in materia di ordine pubblico, di contrasto della criminalità organizzata e, più in generale, di rispetto della legalità, in parte, in materia di gestione del fenomeno migratorio, che costituisce uno dei bacini che alimentano il caporalato.

Ovviamente, la materia del contrasto dello sfruttamento lavorativo dei migranti rientra anche tra le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che mette a disposizione dell'attuazione del Piano risorse per lo più finalizzate al reinserimento socio-lavorativo di cittadini dei Paesi terzi²⁰¹.

3.8 Un'analisi (preliminare) della prima fase di attuazione del Piano

La prima fase di attuazione del Piano appare, dunque, affidata alla valorizzazione di esperienze già in atto o di risorse già programmate, in fase di assegnazione e/o di erogazione.

È questo il senso, ad esempio, del “Portfolio delle iniziative progettuali” già oggetto di Bandi emanati o da emanare da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, messo a disposizione della prima fase di attuazione del Piano.

Le prime azioni riconducibili all'avvio dell'implementazione del Piano triennale mostrano una gestione dei fondi disponibili, che, pur in una prospettiva di cooperazione inter-istituzionale, assegna un ruolo primario al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, “sede naturale per ospitare, sostenere e coordinare i lavori del Tavolo”.

²⁰⁰ Nella mappatura preliminare delle risorse, è evidenziato che «il Ministero dell'interno, nell'ambito del Programma operativo nazionale “Legalità”, dispone di risorse pubbliche per un totale di oltre 94 milioni di euro per le azioni prioritarie relative alla pianificazione dei flussi di manodopera e il miglioramento dei servizi domanda/offerta di lavoro agricolo, la pianificazione e attuazione di soluzioni alloggiative dignitose ed il rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto allo sfruttamento lavorativo. Nei predetti ambiti sono state già impegnate risorse per oltre 44 milioni di euro. Sono in fase di assegnazione circa 50 milioni di euro a valere sulle azioni prioritarie relative alla vigilanza e al contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura ed al caporalato, alla gestione dei trasporti e degli alloggi per i lavoratori impiegati nel settore agricolo».

²⁰¹ Secondo il Piano triennale, «il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dispone di un portfolio di interventi di circa 89 milioni di euro per la realizzazione di azioni di prevenzione del lavoro sommerso e contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, con particolare riferimento a misure e servizi dedicati a cittadini provenienti da Paesi Terzi legalmente presenti nel territorio dello Stato vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, in particolare in agricoltura. Gli interventi si focalizzano soprattutto sulle azioni prioritarie relative all'integrazione sociale ed economica degli stranieri e sulla partecipazione attiva alla vita sociale delle comunità, come pure sulla prevenzione e vigilanza, attraverso il sostegno all'attività ispettiva e la formazione del personale dedicato. Le risorse assegnate provengono da dotazioni del Programma operativo nazionale “Inclusione”, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, dal Fondo Asilo e Migrazioni (FAMI) e dal Fondo nazionale per le politiche migratorie».



Le azioni più rilevanti sono, sicuramente, quelle sostenute con risorse del FAMI²⁰² e del PON-FSE “Inclusione” 2014-2020.

La Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del MLPS, presso cui opera la Segreteria di supporto alle attività del Tavolo operativo, finanzia azioni volte esplicitamente alla prevenzione e al contrasto delle forme di lavoro irregolare e dello sfruttamento nel settore agricolo, facendo anche leva sull’utilizzo complementare delle risorse dei due fondi citati (FAMI e PON Inclusione).

La prima fase di attuazione del Piano ha consentito di valorizzare un “portfolio” di progetti, già approvati o in corso di approvazione nella fase di elaborazione del Piano.

Qui ci si limita a indicare alcuni esempi di progetti che possono essere considerati quali “progetti pilota” dell’Azione prioritaria 10 (reinserimento socio-lavorativo):

- il progetto “Di.Agr.A.M.M.I. di Legalità al centro-sud - Diritti in Agricoltura attraverso Approcci Multistakeholders e Multidisciplinari per l’Integrazione e il Lavoro giusto”, gestito dalla Federazione Lavoratori dell’Agroindustria FLAI cofinanziato per € 7.294.963,88;
- il progetto “S.I.P.L.A. Sud, Sistema Integrato di Protezione per i Lavoratori Agricoli”, cofinanziato con € 3.883.047,00, presentato dall’ARCI APS, quale capofila di un ampio partenariato che coinvolge 30 distinti enti. Il progetto ha carattere multisettoriale, con interventi riconducibili anche all’azione prioritaria 9 (protezione e assistenza) e all’azione prioritaria 6 (soluzioni alloggiative)²⁰³.

²⁰² Il Programma Nazionale FAMI 2014 -2020 individua, rispettivamente, quale Autorità responsabile, il Ministero dell’Interno - Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione, quale Autorità delegata allo svolgimento delle funzioni di gestione ed attuazione di interventi relativi all’obiettivo specifico 2 “Integrazione dei cittadini di paesi terzi e migrazione legale” di cui al Capo III del Regolamento (UE) n. 516/2014.

I rapporti tra il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione del Ministero dell’Interno e la Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per lo svolgimento delle funzioni di Autorità delegata nella gestione delle attività nell’ambito del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014 - 2020, sono regolati dalla Convenzione sottoscritta in data 28.05.2015 con riferimento alle seguenti priorità nazionali: Migrazione legale (art. 8 Regolamento (UE) n. 516/2014); Integrazione (art. 9 Regolamento (UE) n. 516/2014). L’art. 2 della presente Convenzione è stato integrato con la lettera i-ter), afferente “interventi d’integrazione socio-lavorativa per prevenire e contrastare il caporalato anche tramite attività di agricoltura sociale, per mantenere condizioni di regolarità lavorativa”.

²⁰³ Il progetto prevede, nello specifico: tutela socio-legale attraverso il rafforzamento o l’attivazione e mobili per assicurare accoglienza, ascolto e accompagnamento; creazione di Centri Sipla ovvero di attività per l’inserimento abitativo e le attività di inclusione sociale; attività di sostegno volte all’inserimento lavorativo. Cfr. l’apposita pagina web: <https://www.arci.it/campagna/sipla-sud/>.



L'approvazione del Piano e l'incalzante fase di impegno delle risorse comunitarie "residue" della programmazione 2014-2020 hanno, certamente, contribuito a favorire un'intensificazione dell'attività di approvazione e finanziamento di nuovi progetti.

L'insieme dei progetti approvati su Bandi emanati con risorse del FAMI o del PON Inclusion - alcuni già in fase di attuazione, altri in attesa di finanziamento, tramite 'scorrimenti di graduatoria' e rifinanziamento di Bandi già espletati - si presentano come "multisetoriali": comprendono azioni relative alla protezione²⁰⁴, al reinserimento socio-lavorativo²⁰⁵, alla sensibilizzazione "multidirezionale" dei principali attori del comparto agro-alimentare²⁰⁶ e allo studio del fenomeno dello sfruttamento in agricoltura²⁰⁷.

Tra le iniziative più recenti volte ad implementare in modo coerente l'obiettivo dell'*awareness-raising*, si può richiamare il Progetto "Helpdesk Caporalato", nato nell'ambito dell'ampliamento di una serie di interventi del progetto P.I.U.Su.Pr.Eme. (Percorsi Individualizzati di Uscita dallo Sfruttamento), co-finanziato con risorse del PON Inclusion - Fondo Sociale Europeo 2014-2020.

"Helpdesk Caporalato" ha attivato (a partire dal 15 giugno 2021) un servizio multilingue (inglese, francese, arabo, pidgin, edo/benin, wolof, mandingo, fula, pular più altre a richiesta) sulle modalità di emersione, sull'accesso ai servizi territoriali e sulle possibilità di inserimento nelle azioni progettuali di P.I.U.Su.Pr.Eme. e Su.Pr.Eme. Il servizio non si limita a fornirne "informazioni", ma intende offrire attività di consulenza

²⁰⁴ Tra i progetti che hanno tra le loro principali finalità quella della protezione delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura possono essere citati, a mero titolo esemplificativo, i seguenti progetti: Cont.Ext.Lab CONTRast to the EXploiTation of LaBour, proposto dal Consorzio Cooperative Sociali S.G.S. Servizi Globali Socio Sanitari; A.M.A. Assistenza Migranti in Agricoltura, proposto da Confagricoltura; CAPORALE NO GRAZIE-C.N.G, proposto da FILEF Basilicata Società Cooperativa Sociale.

²⁰⁵ In tal senso si vedano, a titolo esemplificativo, i seguenti progetti: Agricoltura etica ed integrazione socio lavorativa, proposto dall'Endas; P.UN.T.A.C. CAPO per il centro Sud - Percorsi Unitari territoriali Attivi per il contrasto al CAPOralato per il Centro-Sud, proposto da ASS.FOR.SEO. società consortile; LIBERA - Legalità, Integrazione e Benessere per gli Extracomunitari lavorando in Rete in Agricoltura, proposto dalla Confederazione Italiana Agricoltura Sicilia Orientale; I.N.S.I.E.M.E. Innovare il network e sostenere l'inclusione economica dei migranti attraverso l'empowerment, proposto dall'Associazione Giovani per l'Europa; Diritti in Campo. Competenze, inserimento lavorativo e filiera etica in agricoltura, proposto dalla Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia (FCEI).

²⁰⁶ Si vedano, ad esempio, i seguenti progetti: Help desk Anti-caporalato, servizio d'informazione multilingue, nato nell'ambito del progetto P.I.U.Su.Pr.Eme e cofinanziato dal PON Inclusion (<https://www.helpdeskanticaporalato.org/s/?language=it>); ERPICEM - Empowerment di Rete rivolto a Produttori agricoli e Immigrati per il contrasto al Caporalato ed Emersione lavoro nero, proposto dal LESS Società Cooperativa Sociale a r.l. - ETS; Know - How, proposto dal Consorzio Gruppo Luoghi Comuni Società Cooperativa Sociale; RESPECT: Rimuovere l'Emarginazione Socio-Lavorativa attraverso Principi di Etica e Cooperazione Territoriale, proposto da IAL Nazionale S.r.l.

²⁰⁷ Con risorse del fondo FAMI sono stati finanziati, ad esempio, studi di settore di cui sono beneficiari: la regione Piemonte, per un importo di € 1.694.318,39; il Consorzio Communitas, per un importo di € 2.236.394,16; l'Università degli Studi di Verona, un importo di € 3.025.100,00; e la NOVA ONLUS Consorzio di Coop. Sociali Soc. Coop Sociale, per un importo di € 6.498.627,50.



legale e di mediazione linguistica e culturale, anche “mettendo in contatto” la potenziale vittima di sfruttamento con i servizi di assistenza presenti sul territorio²⁰⁸.

Nella prima fase di attuazione del Piano triennale le azioni intraprese hanno, inevitabilmente, teso a promuovere progetti e proposte d'intervento precedenti all'adozione del Piano stesso, focalizzati prioritariamente sulla protezione e il reinserimento socio-lavorativo, nel quadro della gestione del fenomeno migratorio.

Tale “limite” iniziale è probabilmente legato a due esigenze lasciate aperte dal Piano:

- quella di procedere ad una più ampia mappatura delle risorse (che possono rendersi) disponibili, anche alla luce della fase di nuova programmazione dei Fondi Strutturali e di riprogrammazione delle risorse 2014-2020;
- quella di procedere ad un più chiara definizione del riparto di competenze e responsabilità gestionali tra le diverse Autorità di gestione dei diversi fondi.

Una prima risposta a queste due esigenze sembra, adesso, contenuta nel citato Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato, del 14 luglio 2021²⁰⁹, tra il Ministero dell'Interno, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'ANCI.

Il Protocollo individua, con un maggior tasso di precisione rispetto al Piano triennale, alcune linee di priorità tra gli interventi da implementare, i Fondi sui quali far gravare il finanziamento di tali interventi, le responsabilità gestionali di ciascuna delle Parti del Protocollo.

Il Ministero dell'interno, ad esempio, s'impegna a finanziare «interventi di recupero del patrimonio immobiliare pubblico, anche confiscato, da destinare a sistemazioni alloggiative o all'erogazione di servizi di supporto all'integrazione», con risorse del PON Legalità 2014 – 2020 o del Programma complementare dello stesso PON Legalità. Si impegna, altresì, a «finanziare il completamento degli interventi strutturali volti ad assicurare idonee condizioni logistiche e il superamento di criticità igienico sanitarie degli insediamenti spontanei di lavoratori stranieri impiegati in agricoltura, vittime o possibili vittime di sfruttamento lavorativo».

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, si impegna – tra l'altro - a promuovere iniziative normative volte a dare attuazione alla direttiva (UE) 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e

²⁰⁸ Il Servizio, offerto attraverso diversi canali di comunicazione (telefono, WhatsApp, Facebook, chat), ha un sito dedicato <https://www.helpdeskanticaporalato.org/s/?language=it>

²⁰⁹ Ministero dell'Interno, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, ANCI, *Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato*, 14 luglio 2021, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/ministro/Interventi/Documents/Protocollo-caporalato-14072021.pdf>



alimentare, secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dall'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020".

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si impegna, in particolare, sostenere, «con risorse del FAMI, del Fondo Sociale Europeo, del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie e di altri fondi di provenienza comunitaria che dovessero rendersi disponibili», interventi in materia di potenziamento dell'occupazione e di «mantenimento delle condizioni di regolarità lavorativa delle categorie maggiormente vulnerabili, in particolare cittadini di Paesi terzi e vittime di sfruttamento».

Ciascun Ministero, inoltre, si impegna a potenziare e a mantenere forme stabili di coinvolgimento degli attori istituzionali e non, sia di livello nazionale, che territoriale.

Sempre a titolo esemplificativo, il Ministero dell'Interno si impegna a «promuovere l'attivazione, nell'ambito dei Consigli territoriali per l'immigrazione presso le Prefetture, di un tavolo permanente che costituisca il punto di raccordo per il monitoraggio del fenomeno e l'analisi di dati e bisogni rilevabili in sede locale, utile per la definizione di indirizzi e linee di intervento da attivare in coerenza con il Piano triennale, nonché il punto di riferimento per la programmazione degli interventi su base provinciale da ricomporre a livello regionale e centrale, attraverso una attenta verifica delle risorse disponibili e del loro efficace utilizzo» (art. 2, *lett. a*).

A sua volta, il Ministero del Lavoro si impegna «a supportare le amministrazioni comunali nell'attuazione a livello locale, per le misure di propria competenza, del Piano triennale, contribuendo al radicamento e alla governance territoriale del Piano stesso, anche attraverso una mappatura puntuale del territorio nazionale per l'individuazione delle aree esposte a maggiore rischio - verso le quali indirizzare prioritariamente le azioni in materia di soluzioni alloggiative dignitose - condotta insieme ad ANCI e con il sostegno del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie».

3.9 Verso una nuova fase di programmazione delle risorse. Le prospettive del nuovo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

L'avvio di una nuova fase di programmazione delle risorse rappresenta uno degli elementi strutturali e caratterizzanti del Piano: uno degli obiettivi principali è proprio quello di orientare l'utilizzo delle risorse umane e finanziarie già, a vario titolo, "disponibili" - nei bilanci pubblici o provenienti da Fondi comunitari - verso le iniziative indicate tra le proprie azioni prioritarie.

La fase successiva alla prima mappatura di strumenti finanziari, come detto, dovrebbe riguardare la quantificazione dell'effettivo fabbisogno complessivo di risorse necessarie



per l'implementazione del Piano e l'identificazione degli strumenti finanziari (regionali o locali) più idonei alla realizzazione delle misure proposte.

Una più ampia mappatura delle fonti potenzialmente utilizzabili risulta un passaggio essenziale per massimizzare l'efficacia delle risorse già esistenti e poter riprogrammare la complessa e articolata azione di contrasto al caporalato, secondo la strategia indicata dal Piano triennale, superando l'approccio "polverizzato", "settoriale" e sostanzialmente emergenziale che ha fin qui caratterizzato l'intervento pubblico in materia.

Tale attività si rivela particolarmente cruciale nell'attuale fase di programmazione dei Fondi strutturali europei e di implementazione del nuovo Piano di Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che potrebbe consentire di razionalizzare alcuni dei profili di criticità sopra evidenziati, con particolare riferimento alla frammentazione degli strumenti finanziari e alla sovrapposizione di competenze e responsabilità nella gestione delle risorse potenzialmente destinabili alle misure previste dal Piano.

Nei capitoli che seguono, si tenterà una prima ricognizione delle risorse destinate o destinabili alle finalità del Piano, con esclusivo riferimento alle risorse gestite a livello nazionale.

A tal fine, si procederà, in primo luogo, ad identificare i punti di contatto e di convergenza con il Piano triennale degli attuali strumenti programmatici di livello nazionale: Fondi del Bilancio statale, Programmi e Piani Operativi Nazionali dei Fondi strutturali.

In secondo luogo, muovendo dall'analisi di tali risorse, si farà riferimento anche ai fondi e alle strategie d'investimento previsti dal PNRR.

Il riferimento ai fondi e alle risorse previste dal PNRR s'impone, innanzitutto, poiché tale ambizioso piano di rilancio fornisce un'importante occasione per correggere il carattere asimmetrico tra impianto programmatico e piano delle risorse evidenziato nelle pagine precedenti.

Dal punto di vista prettamente programmatico, inoltre, il PNRR, prendendo a modello proprio il Piano triennale, prefigura l'adozione di «un Piano d'azione nazionale contro il lavoro sommerso, con nuove sanzioni, campagne di informazione e progetti specifici, anche per contrastare il caporalato e rispondere alle raccomandazioni della Commissione europea»²¹⁰.

In tale contesto, un primo problema che emerge nell'affrontare la ricognizione delle risorse immediatamente disponibili è quello della completezza dell'indagine.

Le difficoltà di una mappatura realmente esaustiva trovano origine nella stessa "frammentarietà" e "parcellizzazione" delle risorse (e della relativa responsabilità di gestione) potenzialmente destinabili alle misure previste dal Piano.

²¹⁰ Piano di Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p. 38.



Un secondo problema, connesso al primo, è quello dell'effettiva coerenza e congruità tra le finalità degli strumenti attualmente disponibili e l'articolazione del Piano Triennale.

Sia gli strumenti già individuati nello stesso Piano, che altri strumenti potenzialmente destinabili alle misure previste, come avremmo modo di verificare nei capitoli successivi, hanno spesso beneficiari e obiettivi che coincidono solo in parte con il carattere integrato e multisettoriale dei diversi Assi strategici del Piano Triennale.

Il ricorso a strumenti programmati e realizzati per affrontare situazioni che non sono sempre direttamente legate allo sfruttamento lavorativo in agricoltura pone una questione di efficienza ed efficacia in termini di contrasto sistemico e di lungo-medio termine al fenomeno del caporalato (comprensivo anche dei fenomeni che abbiamo indicato come “caporalato grigio”).

Un terzo aspetto di criticità, infine, è legato all'incertezza attuale dei rapporti e delle connessioni che dovrebbero istaurarsi tra il Piano triennale 2020-2022, il futuro Piano d'azione nazionale contro il lavoro sommerso e le diverse linee d'intervento previste dal PNRR.

Il nuovo Piano di contrasto al lavoro sommerso dovrebbe riprendere, sviluppandolo ulteriormente, l'approccio inter-istituzionale inaugurato dal Piano triennale²¹¹. Il PNRR afferma che le azioni (che saranno) previste dal Piano per il lavoro sommerso dovrebbero affiancarsi a quelle ora indicate nel Piano triennale. Meno chiare le indicazioni necessarie per evitare i rischi di sovrapposizione e “duplicazione” degli interventi.

Il Piano di contrasto al lavoro sommerso, secondo quanto anticipato dal PNRR, dovrà prevedere una specifica linea volta al superamento degli insediamenti abusivi per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori, che potrebbe sovrapporsi con gli interventi attualmente previsti nell'ambito dell'azione prioritaria 5 del Piano triennale.

Tra le priorità d'investimento indicate dal PNRR significativa la rilevanza attribuita al potenziamento dei Centri Per l'Impiego: istanza – come si è visto – già enfatizzata nel Piano Triennale, soprattutto con riferimento alle azioni prioritarie 1 (sistema informativo di gestione e monitoraggio del mercato del lavoro agricolo) e 4 (pianificazione flussi manodopera), 10 (reinserimento socio-lavorativo)²¹².

Diverse “Missioni” del PNRR, infine, prevedono linee d'investimento che possono concorrere, in modo più o meno diretto, all'implementazione delle azioni prioritarie 2 (efficienza del mercato agricolo) e 3 (rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità), come ad esempio la componente 1 della Missione 2 (rivoluzione verde e transizione ecologica), che persegue l'obiettivo di sviluppare una filiera agricola/alimentare sostenibile²¹³.

²¹¹ *Ivi*, p. 203.

²¹² *Ivi*, p. 203

²¹³ *Ivi.*, p. 117.



L'avvio di una nuova fase di programmazione, che muova dalle risorse già disponibili, appare dunque fortemente influenzato dall'attuale contesto di dinamica "transizione" ad una nuova fase di rilancio della spesa pubblica.

Pur con questi limiti, si proverà di seguito a fornire un quadro degli strumenti attualmente disponibili, che tiene conto anche degli interventi prefigurati dal PNRR.



CAPITOLO 4

Le risorse per la protezione e l'assistenza delle persone vulnerabili

4.1 Le risorse per la protezione delle vittime di tratta e di grave sfruttamento degli esseri umani

La prima mappatura delle risorse destinate all'implementazione del Piano triennale pone, certamente, in primo piano le risorse dedicate alla protezione e all'assistenza delle vittime di grave sfruttamento.

Come si è visto nella prima parte di questo Rapporto, le vittime del caporalato ormai appartengono a diverse categorie di persone, non tutte necessariamente straniere, né necessariamente provenienti dai Paesi Terzi.

Tuttavia, nell'immaginario collettivo, così come negli attuali assetti normativi e nei principali documenti di programmazione finanziaria degli interventi, spesso il concetto di lavoratore "vulnerabile" si associa, quasi esclusivamente, alla figura dell'immigrato, più o meno regolare. Del resto, come si è detto, tali lavoratori sono sicuramente portatori di almeno una "fragilità" aggiuntiva (rispetto ai lavoratori comunitari): quella legata alla precarietà del proprio status.

Sembra utile, pertanto, iniziare la ricognizione dalle risorse messe a disposizione per la protezione degli immigrati.

Senza alcuna pretesa di ripercorrere l'intero arco degli strumenti dedicati alle politiche migratorie, si selezionano di seguito alcuni degli strumenti più adeguati alle azioni di contrasto del fenomeno del lavoro "indecente" (non dignitoso).

L'indagine muove, pertanto, necessariamente dagli interventi destinati alla categoria dei "più deboli tra i deboli", dei più "vulnerabili tra i vulnerabili": le vittime del traffico di esseri umani.

Il Piano triennale non opera un riferimento esplicito, nella parte dedicata alle risorse, agli strumenti finanziari stanziati per la protezione delle vittime di tratta²¹⁴ (peraltro, come si dirà, piuttosto limitate).

Tuttavia, con riferimento alla definizione del quadro istituzionale, che indica le diverse istituzioni pubbliche coinvolte nelle politiche di contrasto e prevenzione del fenomeno, sono coerentemente indicati i riferimenti essenziali al sistema anti-tratta: il Dipartimento

²¹⁴ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), cit., pp. 35 ss.



per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri²¹⁵ e il **Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (PNA)**, volto a fissare gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi degli interventi per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani²¹⁶.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri è l'organismo deputato a coordinare, monitorare e valutare gli esiti delle politiche di prevenzione, contrasto e protezione sociale delle vittime di tratta di esseri umani²¹⁷. Al Dipartimento, inoltre, è attribuita la responsabilità della gestione dei fondi anti-tratta, che con il D.lgs. 4 marzo 2014 n. 24 sono stati riorganizzati tramite due strumenti programmatici pluriennali: il già citato PNA e il **Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale**, volto a regolamentare le modalità di attuazione e di finanziamento degli interventi²¹⁸.

Il primo **PNA triennale (2016-2018)**, approvato il 26 febbraio 2016²¹⁹, "si propone di definire strategie pluriennali (su base triennale) di intervento per la prevenzione e il

²¹⁵ *Ivi*, p. 11.

²¹⁶ *Ivi*, p. 16.

²¹⁷ Cfr. Decreto Legislativo n. 24 del 2014, che recepisce la Direttiva europea n. 36 del 2011 relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime.

²¹⁸ I primi interventi finanziari relativi ad azioni positive di protezione ed integrazione delle vittime di traffico e di grave sfruttamento di esseri umani sono stati introdotti in Italia con il Testo unico sull'immigrazione (D.lgs. 25/07/1998 n. 286), che – come si è detto – all'art.18 introduceva lo speciale permesso di soggiorno "per motivi di protezione sociale", destinato alle vittime di tratta.

Tale permesso è legato all'inserimento delle vittime in speciali "programmi di assistenza e integrazione sociale", disciplinati dagli artt. 25-27 del DPR 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento di attuazione del T.U. immigrazione).

A partire dal 1998, tali programmi sono stati finanziati con appositi fondi del Bilancio statale, con stanziamenti definiti su base triennale dalle annuali leggi relative alle "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato". Il primo stanziamento costava di circa 5 milioni di euro (10 miliardi di lire) annui a decorrere dal 1998.

Successivamente, con la legge n. 228 del 2003 (che riformula i reati di riduzione in schiavitù e di grave sfruttamento, aggravandone le pene previste), viene istituito il Fondo per le misure anti-tratta (art. 12), nel quale confluiscono le risorse già destinate al finanziamento dei suddetti programmi di assistenza e integrazione sociale per le vittime di tratta, di cui all'art. 18 T.U. immigrazione. Accanto al Fondo, si aggiungeva un ulteriore stanziamento destinato allo "speciale programma di assistenza per le vittime dei reati" di traffico di esseri umani (art.13).

²¹⁹ Il PNA è stato adottato ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 (attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime), che modifica l'art. 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante «Misure contro la tratta degli esseri umani». In particolare, all'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: «2-bis. Al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione sociale delle vittime, con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'interno nell'ambito delle rispettive competenze, sentiti gli altri Ministri interessati, previa acquisizione



contrasto al fenomeno, nonché azioni finalizzate alla sensibilizzazione, alla prevenzione sociale, all'emersione e all'integrazione delle vittime", in armonia con la Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta di esseri umani (2012-2016), di cui alla Comunicazione COM (2012) 286 del 19 giugno 2012.

L'approccio adottato è coerente con la strategia delle Quattro "P": *prevention, prosecution, protection, partnership*".

Su tale base, vengono definite cinque priorità dell'intervento²²⁰, fornita un'analisi di contesto, indicati gli attori istituzionali che compongono la governance del sistema nazionale Anti-tratta e le diverse categorie di *stakeholder*²²¹, individuando infine le risorse e le modalità di gestione delle stesse²²².

È opportuno evidenziare come il PNA 2016-2018, malgrado la complessità dell'approccio e la consapevolezza della necessità di un intervento fortemente integrato anche con altre misure e servizi dedicati al contrasto del grave sfruttamento, ribadisca il

dell'intesa in sede di Conferenza Unificata, è adottato il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani».

Il primo PNA avrebbe dovuto essere rinnovato, alla scadenza del triennio 2016-2018. Sul rinnovo del PNA, al momento, non risultano ancora conclusi i lavori della Cabina di regia, <http://www.pariopportunita.gov.it/news/tratta-esseri-umani-bonetti-riunisce-la-cabina-di-regia/>.

²²⁰ Le priorità d'intervento indicate dal PNA sono le seguenti: A. Individuare, proteggere e assistere le vittime della tratta; B. Intensificare la prevenzione della tratta di esseri umani; C. Potenziare l'azione penale nei confronti dei trafficanti; D. Migliorare il coordinamento e la cooperazione tra i principali soggetti interessati e la coerenza delle politiche; E. Aumentare la conoscenza delle problematiche emergenti relative a tutte le forme di tratta di esseri umani e dare una risposta efficace.

²²¹ Cfr. PNA, PARTE I, *Inquadramento del PNA nell'ambito della strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani 2012-2016*, p. 7, elenca le seguenti categorie di soggetti coinvolti nell'implementazione dei programmi e dei progetti finanziati con le risorse statali:

- le organizzazioni di volontariato, che testimoniano un impegno sul versante delle persone che si trovano in condizioni di marginalità sociale e di grave disagio;
- il terzo settore con ONG, cooperative, associazioni o altre categorie di enti che gestiscono i servizi di contatto, accoglienza, tutela, formazione, integrazione sociale per diverse categorie di persone in difficoltà e che in questi anni hanno acquisito un ruolo sempre più professionalizzante sui temi dell'immigrazione e delle condizioni di vita e delle opportunità di integrazione degli immigrati e dei richiedenti asilo e rifugiati;
- le associazioni di migranti e per immigrati e/o rifugiati, impegnate principalmente nell'ambito della mediazione interculturale e nelle azioni a favore delle seconde generazioni, nei servizi di accoglienza dei migranti, nelle attività di apprendimento dell'italiano e delle lingue madri dei migranti e nelle attività di supporto al disbrigo delle pratiche amministrative e per lo più le procedure di rinnovo dei permessi di soggiorno e di acquisizione della cittadinanza italiana;
- le organizzazioni internazionali che operano trasversalmente sul contrasto e sulla protezione delle vittime di tratta; le organizzazioni sindacali e le proprie reti di servizi su tutto il territorio nazionale che svolgono un ruolo attivo di tutela sui luoghi di lavoro;
- le università e il mondo accademico in generale con ricerche e approfondimenti sul fenomeno e sui suoi mutamenti.

Tali categorie sono individuate tra le diverse categorie di soggetti ammissibili ai finanziamenti erogati con le risorse degli artt. 12 e 13 legge n. 228 del 2003.

²²² Quanto all'individuazione delle risorse e alle modalità di gestione delle stesse, il PNA, si limita a rinviare (secondo quanto previsto dal D.lgs. 4 marzo 2014 n. 24) al Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale.



carattere di *specialità* delle Azioni anti-tratta: le risorse destinate al Piano vanno indirizzate ad “*ambiti di intervento prioritari con finanziamenti ad hoc non sovrapponibili alle diverse misure assistenziali e di inclusione sociale presenti nelle diverse realtà locali e regionali*”.

Di fatto, il Piano - come meglio specificato dal conseguente Programma unico di emersione – circo-scrive il proprio ambito operativo, oltre che alle delimitate azioni di cui all'art.13 della legge n. 228/2003, soprattutto ai programmi di assistenza ed integrazione sociale previsti dall'art. 18 del T.U. immigrazione (e dagli art. 25-27 del relativo Regolamento di attuazione): “*progetti attuati a livello territoriale finalizzati ad assicurare, in via transitoria, ai soggetti destinatari adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale*”.

Questi programmi, com'è noto, sono riservati solo a quei cittadini di Paesi Terzi, vittime di tratta ‘in senso proprio’: coloro, che dovendo sottrarsi a concreti rischi per la propria incolumità, necessitano di una particolare protezione, sia in termini di sicurezza personale, che in termini di status giuridico (l'accesso allo speciale permesso di soggiorno di cui all'art. 18 T.U. immigrazione).

Per quel che concerne le risorse disponibili, è lo stesso art. 11 del D.lgs. 4 marzo 2014 n. 24 (clausola di invarianza finanziaria) a stabilire che dalla “nuova” disciplina anti-tratta “*non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*”. Si continua, dunque, a provvedere con gli appositi stanziamenti iscritti nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, a partire dal 1998.

È lo stesso PNA ad evidenziare come, in definitiva, il finanziamento del sistema di contrasto della tratta e di protezione sociale delle vittime sia, tuttora, concentrato sui fondi previsti dalla L. 228/2003 (artt. 12 e 13), che alimentano annualmente gli interventi promossi dal Dipartimento per le pari opportunità. Risorse rimaste sostanzialmente stabili ai livelli del 1998-2003 (con lievi oscillazioni tra una legge finanziaria e l'altra).

Quanto alle risorse effettivamente impegnate, secondo il PNA, nel periodo 2012-2016, sono stati impegnati complessivamente poco meno di 50 milioni di euro per azioni di contrasto al fenomeno della tratta e di protezione sociale delle vittime, con una media annua di circa 12,5 milioni. Circa l'85% di tali risorse è destinato ai finanziamenti degli interventi a valere sull'art. 18 del T.U. sull'immigrazione e sull'art. 13 della L. 228/2003, con un'incidenza della quota statale di circa il 71% (mediamente 7,5 milioni di euro l'anno).

Il PNA 2016-2018 evidenziava, inoltre, come l'utilizzo di fondi europei risultasse particolarmente basso (5%), auspicando un suo potenziamento.

Tuttavia, il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale 2016-2018 si limita a demandare al Dipartimento per le pari opportunità la possibilità di inserire



nell'apposito bando per i programmi di assistenza e integrazione *eventuali* “*criteri premiali di valutazione*”, per progetti che prevedano “azioni fortemente innovative e azioni aggiuntive”, finanziate in forma complementare con le risorse disponibili della programmazione comunitaria dei fondi strutturali 2014-2020.

La legge 119/2016, relativa alle disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo²²³, ha integrato parzialmente l'art.12 della legge n. 228/2003, attribuendo al Fondo per le misure Anti-tratta anche i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna per intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro²²⁴.

La legge non innova, invece, procedure e modalità di accesso ai programmi finanziati con le risorse del sistema Anti-tratta.

Come si accennava nel capitolo III, il Piano triennale di contrasto al caporalato assegna adesso al Ministero del lavoro e delle politiche sociali “il compito di coordinare, di concerto con il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e le altre istituzioni competenti” azioni finalizzate all'erogazione di “servizi integrati a livello territoriale (servizi sociali di prima accoglienza, servizi legali e sanitari, consigliere di parità e centri anti-violenza e servizi diretti ai richiedenti asilo e rifugiati)” (p. 30).

Il Piano triennale, infatti, muove dalla constatazione che i «numerosi servizi di protezione e assistenza spesso erogati sulla base dello status delle vittime (vittime di tratta, di sfruttamento sessuale, di sfruttamento lavorativo, minori non accompagnati, vittime di violenza e molestie sul luogo di lavoro), [...] rafforzano [la] diversità di trattamento, piuttosto che ampliare la gamma di servizi disponibili»²²⁵.

Tale orientamento, ovviamente, non è riscontrabile nel primo **Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale**, approvato con il DPCM 6 maggio 2016²²⁶, precedente tanto rispetto alla legge 119/2016, quanto al Piano triennale sul caporalato.

In tale Programma, che effettua una ricognizione delle risorse disponibili e ridefinisce modalità e criteri di finanziamento dei programmi di assistenza ed integrazione sociale di

²²³ Legge 29 ottobre 2016, n. 199, Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo (16G00213), in GU n.257 del 3-11-2016.

²²⁴ L'art. 7 della legge 199/2016, recante “Modifica all'articolo 12 della legge 11 agosto 2003, n. 228, in materia di Fondo per le misure anti-tratta”, dispone che «All'articolo 12, comma 3, della legge 11 agosto 2003, n. 228, le parole: «e 602» sono sostituite dalle seguenti: «602 e 603-bis».

²²⁵ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), cit., pp. 14-15.

²²⁶ DPCM 16 maggio 2016 recante “Definizione del Programma unico di emersione, assistenza ed integrazione sociale a favore degli stranieri e dei cittadini di cui al comma 6 bis dell'art. 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, o che versano nelle ipotesi di cui al comma 1 dello stesso articolo 18”, consultabile in <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Decreto16maggio2016.pdf>



cui all'art.18 T.U, si evince con sufficiente evidenza il carattere di *specialità* dell'intervento anti-tratta.

Al di là dell'effettiva opportunità e praticabilità di superare il carattere di specialità dei programmi destinati alle vittime di tratta, non vi è dubbio che si possano potenziare le sinergie tra i due Piani dell'intervento contro il grave sfruttamento di esseri umani.

In primo luogo, va osservato come il modello dei servizi di accoglienza delle vittime di tratta si riveli 'replicabile' (con gli opportuni adattamenti) anche per la protezione e l'assistenza di persone vulnerabili (anche se non "tecnicamente" oggetto di traffico).

Un modello che, peraltro, sembra ispirare una delle azioni-chiave del Piano triennale: la «messa in atto di un sistema di servizi integrati di protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo che includano l'identificazione delle vittime, la presa in carico, la fornitura di servizi di prima assistenza che rispondano ai bisogni essenziali delle vittime e il loro collegamento con i percorsi di reintegrazione di medio e lungo periodo attraverso un continuum di servizi e misure che parte dal processo d'identificazione e di presa in carico e si conclude con l'inclusione socio-lavorativa» (p.15). Caratteristiche tipiche della modalità di intervento del sistema anti-tratta.

In secondo luogo, va considerato che il sistema anti-tratta realizza una serie di misure che rientrano nell'Asse prioritario "Protezione e assistenza", per quanto riferite ad un target delimitato di vittime.

In terzo luogo, dato il carattere limitato degli investimenti nel sistema anti-tratta, nel medio periodo, i programmi riservati alle vittime di tratta potrebbero potenziare le proprie prospettive di "successo", se posti nelle condizioni di interagire con «un sistema di servizi integrati» volti - oltre che alla protezione e prima assistenza delle vittime - al «rafforzamento degli interventi per la loro reintegrazione socio-lavorativa».

4.2 Le azioni anti-tratta finanziate con il Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale

Il PNA - approvato secondo le linee della Strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani 2012-2016 - offre un modello di intervento per molti versi analogo a quello definito nel Piano triennale per il caporalato. Le principali azioni previste, infatti, sono:

- la creazione di linee guida relative al sistema di *referral* per gli operatori delle entità preposte alla programmazione e attuazione degli interventi in materia di politica del lavoro e politica sociale;
- la realizzazione di percorsi socio-lavorativi integrati ai servizi di riferimento e ai meccanismi di protezione e assistenza;



- l'armonizzazione e il rafforzamento delle forme di protezione degli stranieri vittime di tratta e di sfruttamento lavorativo per favorirne il reinserimento sociale attraverso l'accesso al lavoro dignitoso.

È del tutto evidente la consapevolezza della forte contiguità e intersezionalità tra il fenomeno della “tratta” e quello del grave sfruttamento lavorativo, che costituisce sempre più spesso uno dei principali “impieghi” delle persone esposte al traffico di esseri umani²²⁷.

Basti guardare agli obiettivi strategici/assi 2 (prevenzione) e 3 (assistenza, protezione e recupero delle persone trafficate), orientati al finanziamento di servizi funzionali all'instaurazione di un mercato del lavoro più equo per i soggetti più vulnerabili.

L'obiettivo strategico 2 consente, inoltre, il finanziamento di misure volte ad educare e informare le persone, soprattutto quelle considerate particolarmente vulnerabili, per evitare che diventino vittime del lavoro forzato o di sfruttamento. Tale obiettivo prevede, infatti, di «migliorare la conoscenza del fenomeno e la diffusione di tale conoscenza» (punto 2.1)²²⁸.

Sulla base di questa particolare declinazione dell'asse 2, le misure finanziabili dovrebbero includere: azioni di sensibilizzazione e di conoscenza del fenomeno rivolte alle vittime di situazioni di grave sfruttamento (anche se titolari di regolare permesso di soggiorno o cittadini UE)²²⁹; azioni di sensibilizzazione a livello territoriale, rivolte ad organizzazioni della società civile, associazioni di imprenditori, sindacati, nonché ai soggetti più vulnerabili, tra cui i minori, attraverso campagne informative e attività di animazione territoriale²³⁰; campagne di sensibilizzazione sul fenomeno della tratta, della sicurezza, dei diritti e doveri presso i lavoratori stagionali nelle zone rurali; diffusione a livello nazionale di informazioni concernenti i diritti in materia di lavoro, i diritti sociali, i diritti delle vittime e i diritti dei migranti.

Le azioni appena citate possono, in parte, integrare quelle previste anche dal Piano sul caporalato, che dedica l'azione prioritaria 7 alla promozione di una «campagna di comunicazione istituzionale e sociale per la prevenzione e sensibilizzazione sullo sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro dignitoso»²³¹.

L'obiettivo strategico 2, contiene azioni del tutto sinergiche rispetto all'implementazione dell'azione prioritaria 9 del Piano triennale, in quanto prevede

²²⁷ Non va, ovviamente, dimenticato che una parte consistente delle vittime di tratta è esposta ad altre forme di sfruttamento (sessuale, accattonaggio, attività illegali, ecc.) o viene utilizzata in settori diversi dal comparto agricolo.

²²⁸ PNA, cit., p. 9.

²²⁹ *Ivi*, p. 24.

²³⁰ *Ivi*, p. 26.

²³¹ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), cit., p. 29.



misure volte a favorire il “reclutamento equo”, con particolare attenzione alla formazione di sistemi di assunzione e intermediazione tali da proteggere i lavoratori da possibili pratiche abusive e fraudolente durante il processo di collocamento. Tale obiettivo prevede, infatti, di «attivare iniziative progettuali formative in favore delle potenziali vittime che prevedano, oltre a una fase educativa nei territori di origine, anche momenti di apprendimento e di attività lavorativa sul territorio nazionale, in modo da coinvolgere gli stessi in veri e propri percorsi di integrazione sul campo» (punto 2.7), e di «porre in essere attività volte a scoraggiare la domanda di servizi offerti dalle vittime di tratta» (punto 2.8)²³².

In tale contesto, sempre secondo quanto specificato dal PNA, le azioni finanziabili dovrebbero comprendere: ricerche sul rafforzamento del reclutamento equo come prevenzione della tratta di persone e riduzione dei costi in materia di migrazione per lavoro; progetti di formazione specifica sulle evoluzioni della tratta e di tutti i fenomeni a essa connessi con un'attenzione specifica alle questioni di genere, prevedendo moduli formativi *ad hoc* in materia di tratta ai fini di sfruttamento sessuale e di sfruttamento lavorativo, anche domestico, delle donne e dei minori; programmi per la protezione e per l'inclusione socio-lavorativa delle vittime servizi di orientamento e sostegno al lavoro migrante (intra ed extra UE) regolare e irregolare (informazioni sulle normative di ingresso per motivi di lavoro, su normative a tutela dei diritti dei migranti e dei lavoratori), con particolare attenzione al lavoro femminile; programmi a sostegno dell'effettivo ed efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro migrante; programmi a sostegno delle capacità dei servizi sociali e di orientamento al lavoro di creare alternative concrete al progetto migratorio, con particolare attenzione alle esigenze di adolescenti e donne; azioni di informazione, formazione, istruzione ma anche di *capacity building*, *lobby* e *advocacy* dato il carattere multidimensionale dei “*push factors*”; misure che consentano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro migrante e interventi per il contrasto al lavoro irregolare e sommerso; servizi volti a facilitare l'incontro domanda/offerta accompagnando famiglie e lavoratrici/lavoratori domestici nei loro rapporti²³³.

Una sinergia tra PNA e Piano per il caporalato che andrebbe sviluppata – più che quella in tema di misure di protezione - è quella relativa agli interventi previsti dall'azione prioritaria 10 del Piano triennale, dedicata alla «realizzazione di un sistema nazionale per il reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura»²³⁴.

²³² PNA, cit., p. 9.

²³³ *Ivi*, pp. 24-26.

²³⁴ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), cit., p. 31.



Non v'è dubbio, infatti, che ai fini del successo di medio-periodo delle attività anti-tratta risulta indispensabile il potenziamento e la razionalizzazione di servizi e programmi, offerti su base universalistica, «di reintegrazione socio-lavorativa»: l'effettiva e definitiva affrancazione delle vittime di tratta non può che passare da effettive opportunità di inserimento nel mercato del lavoro regolare, idonee a restituire loro piena autonomia e dignità.

Anche il PNA prende in adeguata considerazione le misure volte a favorire la *due diligence*, ossia la trasparenza e la responsabilità sociale delle imprese.

Tra le azioni indicate dal PNA figurano, infatti: azioni di cooperazione integrata con il settore privato per la realizzazione di interventi atti a sensibilizzare sull'uso di impiego di lavoro forzato anche con l'introduzione del bollino di certificazione etico; azioni atte ad accrescere la consapevolezza di reclutatori, agenzie per l'impiego private e datori di lavoro dei settori privato e pubblico sulla *due diligence* e le buone pratiche per eliminare le forme di reclutamento abusivo e fraudolento; azioni di cooperazione integrata con il settore privato per la realizzazione di interventi atti a sensibilizzare sull'uso di impiego di lavoro forzato anche con la registrazione delle aziende che adottano politiche basate sulla responsabilità sociale d'impresa e che rispettano le regole di una certificazione etica, promuovendo anche la messa a punto di un sistema premiale²³⁵.

Le azioni appena richiamate convergono, in parte sovrapponendosi, con quelle espressamente previste dall'azione prioritaria 3 del Piano triennale: il rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, l'espansione del numero delle imprese aderenti e l'introduzione di misure per la certificazione dei prodotti migliorano la trasparenza e le condizioni di lavoro del mercato del lavoro agricolo.

È, comunque, opportuno ricordare che gli ambiti applicativi dei due Piani presi in considerazione non sono interamente sovrapponibili:

- sia per la "qualità" delle vittime (non tutte le vittime di caporalato sono migranti irregolari, né vittime di traffico);
- sia per i diversi settori socio-economici di riferimento (la tratta di esseri umani non si limita allo sfruttamento lavorativo delle proprie vittime, ma opera in una variegata gamma di attività illecite o parzialmente lecite, quale la prostituzione).

Ciò che va tenuto in adeguata considerazione è la sostanziale convergenza di obiettivi e modalità di intervento. Il che giustifica l'ambizione del Piano anti-caporalato a istituire una sinergia tra i due sistemi di protezione e di assistenza delle vittime.

²³⁵ PNA, cit., pp. 24-26.



È opportuno chiarire, infine, che il carattere di “specialità” dell’intervento Anti-tratta, posto in evidenza dallo stesso PNA, risulta essenzialmente legato alla predeterminazione del target di destinatari dell’intervento dettata dalla normativa vigente.

Per quanto l’approccio strategico del PNA faccia riferimento a politiche di più ampio respiro, i tre Bandi finora predisposti sulla base del Programma unico di emersione 2016-2018 riguardano essenzialmente (e necessariamente) il finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale di cui all’art. 18 T.U. immigrazione e talune azioni a valere sulle risorse dell’art. 13 legge n.228/2003.

All’interno dei diversi progetti approvati sono previsti, secondo prassi consolidata, attività di primo contatto con le popolazioni a rischio di sfruttamento, volte alla tutela dei diritti fondamentali e all’emersione delle potenziali vittime di tratta e/o grave sfruttamento, con particolare attenzione alle persone richiedenti o titolari di protezione internazionale²³⁶.

Come previsto dalla vigente normativa anti-tratta, i progetti finanziati devono includere: l’inserimento delle vittime di tratta all’interno di uno specifico programma di protezione (ai fini della concessione del permesso di cui all’art.18 T.U.), la formazione (alfabetizzazione linguistica, informatica, orientamento al lavoro, corsi di formazione professionale) e l’inserimento socio-lavorativo, nonché l’accompagnamento verso una prospettiva di successiva integrazione²³⁷.

Va ricordato che la stessa concessione dello speciale permesso di soggiorno per le vittime di tratta è subordinata all’inserimento della vittima all’interno di uno dei programmi finanziati con il Programma unico di emersione (art. 27 D. lgs 25/07/1998, n. 286).

²³⁶ A titolo esemplificativo, con riferimento ai Bandi relativi ai periodi 2016/2017, 2017/2018 e 2019/2020, possono essere indicati i seguenti progetti: Rete anti-tratta Lazio, gestita dalla regione Lazio e finanziato con 1,3 milioni di euro; “IN.C.I.P.I.T. – INiziativa Calabria per Identificazione, Protezione ed Inclusione sociale delle vittime di Tratta”, gestito dalla Regione Calabria; “La Puglia non Tratta – Insieme per le vittime”, gestito dalla Regione Puglia. I progetti finanziati con il PNA sono consultabili al seguente sito: <https://www.osservatoriointerventitratta.it/i-progetti-bando-unico/bando-3-2019-2020/> (ultimo accesso 17 marzo 2021).

²³⁷ A titolo esemplificativo, si vedano i seguenti progetti: “IN.C.I.P.I.T. – Iniziativa Calabria per Identificazione, Protezione ed Inclusione sociale delle vittime di Tratta”, Regione Calabria; “Progetto Alba – programma di emersione, assistenza e integrazione sociale a favore di vittime di tratta e/o grave sfruttamento”, Associazione La strada, Trentino Alto Adige; progetto “Mettiamo le ali – dall’emersione all’integrazione”, Associazione Lule, Province di Bergamo, Cremona, Mantova, Lecco, Lodi, Pavia, Brescia; “Fuori Tratta – Azioni per l’emersione, l’assistenza e l’integrazione sociale rivolte alle vittime di tratta e grave sfruttamento”, Cooperativa Dedalus, Regione Campania; “Asimmetrie – Azione di Sistema Integrato Multiregionale Medio-adriatico contro la Tratta e lo sfruttamento e per l’Inclusione socio-lavorativa delle vittime”, Associazione On the road, Province di Macerata, Fermo, Ascoli Piceno – Abruzzo – Molise.

I progetti approvati sul Bando 2019/2020 sono elencati sul sito: <https://www.osservatoriointerventitratta.it/i-progetti-bando-unico/bando-3-2019-2020/>.



In altri termini, la normativa in materia di tratta dispone la costruzione di una sorta di circolo virtuoso tra inserimento dello straniero (extracomunitario) nei programmi appositamente finanziati e ottenimento/mantenimento dello speciale status riconosciuto alle vittime di tratta²³⁸.

Questo assetto normativo rende, per un verso, i programmi del PNA poco adatti (se non incongrui) per le vittime di caporalato di cittadinanza europea o, comunque, per quegli stranieri non comunitari che possono avvalersi di altre tipologie di permessi di soggiorno.

Per altro verso, segnala la necessità di mantenere attivo un circuito di soggetti specializzati nella protezione delle vittime di tratta (attività che richiede specifiche professionalità ed una particolare attenzione alla multiforme dinamica del fenomeno).

Sebbene, come si è detto, le risorse investite in questo ambito siano abbastanza limitate, il modello del sistema anti-tratta rimane un prototipo ideale di quell'approccio integrato tra assistenza, protezione e recupero delle persone vittime di grave sfruttamento lavorativo.

Basti pensare all'attenzione che i programmi di assistenza ed integrazione dell'art. 18 T.U. sono tenuti ad assicurare a talune esigenze primarie, comuni anche alle vittime di caporalato: esigenze abitative, diritto alla salute, integrazione nel mercato del lavoro regolare²³⁹.

Probabilmente, la sinergia più feconda che può essere istituita tra i due Piani di intervento è quella relativa alla costruzione di un meccanismo di *referral* che, da un lato, tenga conto delle specificità dei due fenomeni, dall'altro, punti a offrire effettive opportunità di integrazione a tutte le persone a vario titolo esposte a meccanismi di soggezione e di privazione della dignità.

²³⁸ Anche il mantenimento dello status di cui all'art. 18 T.U. è legato al divieto di "interruzione del programma e di condotta incompatibile con le finalità dello stesso" (art. 27 DPR n. 286/1998). Considerando, inoltre, la limitata dimensione temporale dei programmi stessi, è indispensabile l'accompagnamento delle vittime alla fuoriuscita dal programma e alla trasformazione del permesso umanitario in permesso lavorativo o di studio.

²³⁹ Alcuni progetti finanziati sul PNA, si impegnano ad ampliare il proprio target di destinatari. A titolo esemplificativo, si può citare il progetto Fari 3, gestito dalla cooperativa Proxima Ragusa, che è rivolto ad attuare interventi di emersione, prima accoglienza e seconda accoglienza, oltre che a favore di persone straniere, anche di cittadini di Stati membri dell'UE che intendono sottrarsi alla violenza e alle varie tipologie di sfruttamento, sessuale, lavorativo, accattonaggio, attività illegali. Il progetto opera in un'area a particolare rischio sfruttamento lavorativo caporalato, insistendo sulle province di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Enna ed Agrigento.



4.3 L'esile confine tra caporalato e tratta: i progetti finanziati con i Fondi strutturali. Il programma operativo nazionale "Legalità"

Come si è detto, il PNA 2016-2018 segnala, opportunamente, come le risorse statali destinate agli interventi di contrasto della tratta, per un verso, siano rimaste sostanzialmente invariate nel corso dell'ultimo ventennio, per altro verso, siano vincolate al finanziamento degli interventi previsti dall'art. 18 T.U. immigrazione e dall'art. 13 della legge n.228/2003.

Per queste ragioni, il PNA auspicava un potenziamento delle proprie azioni, tramite il ricorso a interventi finanziati con i Fondi strutturali europei.

Ciò consentirebbe, in effetti, sia di ampliare l'entità delle risorse dedicate al contrasto di un fenomeno che dal 1998 è cresciuto in modo esponenziale, sia di superare l'esile confine tra fenomeni contigui e intersecati tra loro: la tratta di esseri umani, in senso tecnico-giuridico, e il caporalato.

Se dal punto di vista giuridico, le vittime di tratta (in senso proprio) hanno una loro specificità dettata dalla normativa europea e nazionale, dal punto di vista socio-economico, la condizione di grave sfruttamento o di para-schiavismo alla quale sono esposti cittadini italiani o comunitari vittime del caporalato, spesso, non risulta dissimile da quella delle persone non comunitarie che sono sottoposte al fenomeno della tratta.

Allo stesso tempo, molti stranieri esposti al caporalato possono risultare privi dei requisiti necessari per lo speciale permesso di soggiorno umanitario dell'art. 18 T.U.

Gli interventi finanziati con Fondi strutturali possono, dunque, superare la logica "specialistica" del sistema statale anti-tratta, affiancando i necessari programmi di assistenza e integrazione sociale dedicati, ma allargando il target dei propri destinatari finali.

In questa direzione sembrano muoversi alcune misure finanziate con il PON "Legalità", approvato nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", stabilito dal regolamento (UE) n.1303/2013 relativo alle disposizioni comuni sui fondi strutturali²⁴⁰, dalla Commissione europea (CE) 2014–2020²⁴¹.

²⁴⁰ Cfr. Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, *GU L* 347/320.

²⁴¹ Sul punto si veda l'ultima decisione della Commissione europea, relativa alla riprogrammazione del PON legalità: CE, decisione di esecuzione C(2020) n 7180 del 15 ottobre 2020, recante modifica della decisione di esecuzione C(2015) 7344 che approva determinati elementi del programma operativo "PON Legalità FESR FSE" per il sostegno a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" in Italia, CCI 2014IT16M2OP003.



Il PON legalità muove dalla premessa che l'arretratezza delle regioni del Sud è «in molti casi mantenuta e alimentata da dinamiche di convenienza e sfruttamento da parte di attori locali (anche classi dirigenti) motivati a estrarre benefici dalla conservazione dell'esistente e non disponibili all'attivazione di circuiti di sviluppo in grado di autosostenersi»²⁴². In tale prospettiva, l'azione volta a contrastare i fenomeni criminali muove necessariamente dal perseguimento degli obiettivi di crescita e occupazione, secondo un'impostazione olistica che riconosce la reciproca influenza e la strutturale codeterminazione dei fenomeni di sfruttamento con le condizioni di arretratezza e depauperamento socio-economico.

Con riferimento al fenomeno del caporalato, inoltre, viene evidenziato come «l'acuirsi di forme di marginalità sociale connessa ai migranti alimenta il bacino delle illegalità (in ambito lavorativo, alloggiativo, etc.) sul quale il Programma intende intervenire adottando un approccio integrato»²⁴³.

L'approccio integrato volto a supportare il contrasto ai fenomeni criminosi, come quello della tratta, con azioni a favore delle vittime è chiaramente presente nel PON legalità che, come si è detto, muove dalla premessa che i fenomeni di sfruttamento siano favoriti dal permanere di condizioni di arretratezza e depauperamento socio-economico.

Con riferimento al fenomeno dello sfruttamento del lavoro in agricoltura, il PON legalità enfatizza come il caporalato rappresenti un «ulteriore ambito rispetto al quale si registrano molteplici criticità, peraltro riconducibili più al tema dell'integrazione dei migranti che a quello dell'accoglienza. I lavoratori stranieri risultano infatti costantemente esposti a pericoli di varia natura, a cui si potrebbe far fronte mediante interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, nonché delle situazioni abitative dei migranti, al fine di marginalizzare possibili rischi per l'ordine pubblico e la salute»²⁴⁴.

In tale prospettiva, la logica di intervento del PON Legalità si basa sulla necessità di intervenire su tre direttrici principali:

- rafforzamento della pubblica amministrazione impegnata nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione;
- supporto al mondo imprenditoriale per la diffusione di condizioni di sicurezza favorevoli allo sviluppo delle attività produttive;
- inclusione sociale e sostegno all'economia sociale.

²⁴² Cfr. CE, Programma Operativo Legalità, 2014IT16M2OP003, p. 8.

²⁴³ *Ivi*, p. 154.

²⁴⁴ *Ivi*, p. 15.



L'intervento lungo le direttrici appena elencate, sostenuto da una considerevole dotazione finanziaria²⁴⁵ la cui gestione è affidata al Direttore dell'Ufficio di coordinamento e pianificazione delle Forze di Polizia del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno²⁴⁶, si articola in sette distinti assi prioritari d'intervento, che a loro volta sono finanziati dal FESR e dal FSE²⁴⁷.

Ai fini del contrasto dei fenomeni di sfruttamento lavorativo in agricoltura, secondo le tipologie d'intervento individuate nella prima parte del presente lavoro, assumono particolare rilievo gli assi prioritari 3 (favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico), 4 (favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità), e 7 (accoglienza e integrazione Migranti).

L'asse prioritario 3, cofinanziato dal FESR con una dotazione finanziaria pari a € 55.720.000,00, intende procedere al recupero dei beni immobili pubblici, prioritariamente confiscati alla criminalità organizzata, per finalità istituzionali di integrazione e inclusione sociale, come centri di accoglienza per immigrati regolari, centri per donne vittime di violenza e per minori non accompagnati.

Tale asse, in prima analisi, può consentire anche il finanziamento di misure volte a favorire il "reclutamento equo", nella misura in cui i beni confiscati siano contestualmente destinati a rafforzare i servizi d'intermediazione o progetti d'inserimento professionale. In tal senso depongono le indicazioni ora fornite dal citato Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato²⁴⁸, e i diversi i progetti finanziati ed in corso, anche con riferimento alle vittime, effettive e potenziali, di caporalato²⁴⁹.

²⁴⁵ La nuova dotazione finanziaria del PON Legalità 2014 – 2020, a seguito dell'ultima riprogrammazione, approvata con la citata Decisione C (2020) n. 7180 del 15 ottobre 2020 è pari a € 692.840.530, di cui € 470.312.667 di quota europea, ripartita tra contributo FESR (258.976.332 €) e contributo FSE (€ 211.336.335), a cui va ad aggiungersi la corrispondente quota di finanziamento nazionale pari a € 222.527.863.

²⁴⁶ Cfr. Decreto prot. 6119 del 12 settembre 2018.

²⁴⁷ I sette assi prioritari d'intervento sono: Asse 1: Rafforzare l'azione della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata; Asse 2: Rafforzare le condizioni di legalità delle aree strategiche per lo sviluppo economico; Asse 3: Favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico; Asse 4: Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità; Asse 5: Migliorare le competenze della PA nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata; Asse 6: Assistenza Tecnica; Asse 7: Accoglienza e Integrazione Migranti. Sulla descrizione degli assi prioritari d'intervento si veda, ad esempio, la specifica pagina dedicata del sito del ministero dell'interno: <https://ponlegalita.interno.gov.it>.

²⁴⁸ Ministero dell'Interno, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, ANCI, *Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato*, 14 luglio 2021, art. 2.

²⁴⁹ A titolo esemplificativo, possono essere citati i seguenti progetti: Il tempo supplementare (Comune di Battipaglia); Bitonto on the road Alma Sole (Comune di Bitonto); Lavori di riqualificazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata per l'integrazione degli immigrati regolari e Centro di accoglienza



Tale tipologia di azioni rientra anche nell'asse 4, anch'esso cofinanziato dal FESR con una dotazione finanziaria pari a € 301.522.859,00, che è destinato a interventi di inclusione sociale rivolti a immigrati regolari, richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, particolari categorie di soggetti a rischio devianza, imprenditori colpiti da racket e usura e imprese sociali impegnate nella gestione dei beni confiscati. Nell'ambito di tale asse prioritario, in particolare, le azioni finanziate e finanziabili riguardano sostanzialmente i servizi d'intermediazione e collocamento, che dovrebbero specializzarsi alla luce delle specifiche caratteristiche delle categorie particolarmente vulnerabili alle quali i fondi strutturali sono indirizzati²⁵⁰.

In linea con questo indirizzo, sono stati finanziati: percorsi di inclusione sociale e lavorativa per gli immigrati regolari e richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale²⁵¹; azioni di supporto professionale alle amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio²⁵²; percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari categorie di soggetti a rischio devianza²⁵³.

Azioni quasi del tutto sovrapponibili a quelle appena descritte, ma esclusivamente dirette ai migranti, sono coperte dall'asse 7, anch'esso cofinanziato dal FESR con una dotazione finanziaria pari a € 83.158.749,00. Quest'ultimo asse ha come obiettivo quello di promuovere interventi in materia di accoglienza e integrazione anche attraverso il

per donne vittime di tratta (Comune di Napoli); Centro di produzione e trasformazione del pomodoro (Comune di villa Literno - LE); Ri.prov. (comune di Vittoria).

L'elenco dei progetti approvati è disponibile in: <https://ponlegalita.interno.gov.it/progetti/centro-di-produzione-e-trasformazione-del-pomodoro>.

²⁵⁰ Il PON legalità indica esplicitamente tra le attività da sostenere: servizi di formazione professionale, orientamento al lavoro e accompagnamento all'autoimprenditorialità che valorizzino le inclinazioni dei destinatari e allo stesso tempo tengano conto delle potenzialità di inclusione lavorativa del contesto di riferimento; servizi di orientamento e formazione dedicati ai richiedenti asilo al fine di fornire competenze e orientamento circa le prospettive future del mercato del lavoro italiano; servizi per agevolare l'incontro tra domanda e offerta alloggiativa (si precisa che l'intervento destinato ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta alloggiativa non potrà superare il 40% dell'azione complessiva); servizi per il supporto informativo, psicologico, medico e legale in favore dei migranti nonché di rafforzamento delle competenze degli operatori dedicati, al fine di migliorare le varie attività connesse al percorso di accoglienza e integrazione dei migranti, con particolare riferimento alle attività svolte presso gli hotspot/hub ed i centri di prima e di seconda accoglienza (cfr. CE, Programma Operativo nell'ambito dell'obiettivo "investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", cit., p. 81).

²⁵¹ A titolo esemplificativo si vedano i seguenti progetti: Metti in scena l'italiano (comune di Capo d'Orlando); F.A.S.I. Formazione, Auto-imprenditoria e Start-Up per Immigrati Regolari (Ente Nazionale per il microcredito); Non si tratta. Azioni per l'inclusione delle vittime di tratta (Dipartimento Pari opportunità, - Unità di strada).

Cfr. <https://ponlegalita.interno.gov.it/progetti/categorie>.

²⁵² A titolo esemplificativo si veda il progetto SISFOR - Sistema di formazione online delle Forze dell'Ordine (Dipartimento pubblica sicurezza, in ibid.).

²⁵³ Particolarmente interessante appare il progetto Agricoltura, finanziato con 3.000.000,00 euro e gestito dalla città metropolitana di Bari, con l'obiettivo di introdurre particolari categorie vulnerabili nelle filiere agricole. In ibid.



recupero di beni immobili patrimonio dello Stato (inclusi beni confiscati). Nell'ambito di tale asse, gli interventi finanziabili dovrebbero riguardare strutture per l'integrazione e l'inclusione sociale degli immigrati regolari, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria quali, a titolo esemplificativo, centri polifunzionali per l'erogazione di servizi di integrazione sociale e lavorativa, supporto all'autonomia abitativa, formazione e orientamento al lavoro²⁵⁴. Nell'ambito di tale asse sono stati finanziati numerosi interventi di recupero, adeguamento e ri-funzionalizzazione di beni pubblici, anche confiscati alla criminalità organizzata, da destinare a strutture volte ad accogliere e reinserire migranti²⁵⁵.

Nell'ambito dell'asse 7, inoltre, è prevista una sottocategoria specifica dedicata agli interventi per l'ospitalità dei lavoratori stagionali e il contrasto al fenomeno del caporalato, con l'obiettivo dichiarato di «finanziare interventi volti a mantenere le condizioni di regolarità lavorativa e sostenere i lavoratori stagionali, vittime di sfruttamento lavorativo nel settore agricolo. In particolare [potranno essere realizzati] centri per l'ospitalità o per l'erogazione di servizi a favore di lavoratori agricoli interessati dal fenomeno del caporalato (per es. alloggi per i lavoratori, strutture di erogazione dei servizi amministrativi, sanitari, etc.), in linea con quanto previsto dal "Protocollo nazionale per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura", sottoscritto in data 27 maggio 2016 tra il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Agricoltura e alcune Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)»²⁵⁶.

²⁵⁴ Cfr. CE, Programma Operativo Legalità, cit., p. 131.

²⁵⁵ Tra i progetti finanziati nell'ambito di tale sotto-categoria dell'asse 7 si vedano, ad esempio: WOW Windows on the word (recupero, adeguamento e ri-funzionalizzazione dell'ex mercato coperto), comune di Guardiagrele (CH); Arti e mestieri per l'integrazione, comune di Lentella (CH); Centro polifunzionale per l'erogazione di servizi di integrazione sociale e lavorativa degli immigrati, comune di Nardò; Lavori di ristrutturazione dell'immobile ex Macello da destinare a Centro polifunzionale per l'erogazione di servizi per l'integrazione sociale e lavorativa dei migranti con la comunità locale, comune di Rochetta San Antonio (FG); Recupero funzionale e riuso di alcuni capannoni dell'ex mattatoio comunale per realizzare laboratori artigianali e spazi formativi per i migranti regolari, Trapani; Recupero di un edificio pubblico da adibire a Centro polifunzionale per l'erogazione di servizi di integrazione sociale e lavorativa, comune di Vaccarizzo Albanese (CS); Recupero di un edificio pubblico da adibire a centro polifunzionale per l'erogazione di servizi di integrazione sociale e lavorativa, comune di San Cosmo Albanese (CS); Realizzazione di un Centro polifunzionale per l'erogazione di servizi di integrazione sociale e lavorativa, Comune di Torriani (AV); Condominio Scalo051, Comune di Bologna; LEG.GE. LEGALITÀ IN CM DI GENOVA (Lumarzo), città metropolitana di Genova; Valorizzazione e risanamento infrastrutturale dell'ex colonia montana del Comune di Gerano, Roma; Centro di seconda accoglienza diffusa, Comune di Candela, Foggia; The other welcome (L'altro Benvenuto), Catania; Centro residenziale, di inclusione sociale e di formazione per immigrati, comune di Cerignola; Miglioramento infrastrutturale dell'immobile di Via Ponte Capò per il miglioramento dell'accoglienza e integrazione dei migranti, comune di Orsara di Puglia (LE); Ostuni accoglie meglio, Ostuni. In <https://ponlegalita.interno.gov.it/progetti/categorie>.

²⁵⁶ Cfr. CE, Programma Operativo Legalità, cit., p. 132.



Sulla base di tale specifica declinazione dell'asse 7, sono stati finanziati alcuni progetti che tentano di affrontare in modo diretto, e non semplicemente incidentale, la questione abitativa delle vittime di caporalato che, come abbiamo evidenziato nella parte I del presente lavoro, rappresenta una delle fragilità strutturali che concorrono a favorire la pervicace persistenza delle forme più grave di sfruttamento in agricoltura²⁵⁷.

Le azioni del PON Legalità legano, di norma, il contrasto del caporalato con la gestione del fenomeno migratorie e dell'integrazione dei migranti presenti sul territorio. Tuttavia, è presente anche la consapevolezza della necessità di interventi, di più ampia portata, sui nodi strutturali del comparto agro-alimentare che, come evidenziato nelle pagine precedenti, spaziano dalla razionalizzazione del sistema produttivo e distributivo fino all'instaurazione di regimi di responsabilità sociale.

In tal direzione si muove, ad esempio, l'interessante progetto Fi.Le. Filiera Legale, finanziato sempre nell'ambito dell'asse 7 con la considerevole cifra di € 6.051.714,66. Tale progetto, operante in Puglia e gestito dalla Borsa Merci Telematica Italiana, è volto a tutelare il sistema produttivo, contrastando la corruzione e le infiltrazioni criminali nell'ambito agroalimentare, attraverso la realizzazione di un sistema informativo incentrato sulla gestione dinamica e legale dell'offerta di lavoro e di analisi del territorio.

Gli interventi finanziati dal PON Legalità, volti tendenzialmente al potenziamento delle azioni di contrasto delle attività criminali, tendono chiaramente ad affiancare e, in qualche modo, a sovrapporsi con quelli che rientrano nell'ambito operativo dei programmi esplicitamente indirizzati alla promozione dell'inclusione, dell'integrazione e dell'emersione del lavoro irregolare.

Tale complementarietà viene, del resto, evidenziata dallo stesso PON legalità, che prevede espressamente che «le iniziative da finanziare saranno definite attraverso attività di concertazione con gli altri PO per evitare sovrapposizioni e garantire azioni sinergiche nell'utilizzo dei fondi»²⁵⁸.

²⁵⁷ I progetti fino ad oggi finanziati, sulla base di questa sottocategoria dell'asse 7, non sono in realtà numerosi e risultano gestiti interamente da enti locali, principalmente comuni. Si vedano, in particolare, i seguenti progetti: Coltiviamo la legalità e contrastiamo il caporalato, Comune di Acate (RG); A casa senza caporale, comune di Comiso; L'ultimo gattopardo, comune di Ispica; Ospitalità e formazione per il contrasto al caporalato. Ristrutturazione dell'ex scuola rurale di Contrada Genisi, comune di Ragusa; Il Mosaico di San Severo - Progetto sperimentale per l'inclusione socio - lavorativa: ex macello comunale, comune di San Severo (FG); Campagna di civiltà. Stop caporalato, Santa croce Camerina (RG); Siamo uomini o...?, Comune di Vittoria (RG); Progetto Gestione emergenza abitativa immigrati, Regione Puglia. In <https://ponlegalita.interno.gov.it/progetti/categorie> (ultimo accesso 18 marzo 2021).

²⁵⁸ Cfr. CE, Programma Operativo Legalità, cit., pp. 82, 132.



4.4 Il Piano Nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI): i progetti multistakeholders e multidisciplinari

Il “Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020” (FAMI)”, che - come si è evidenziato - è stato utilizzato per finanziare le prime azioni che possono ricondursi alla prima fase di implementazione del Piano triennale, è uno strumento finanziario istituito con Regolamento UE n. 516/2014, con l’obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori, sostenendo tutti gli aspetti del fenomeno: asilo, integrazione e rimpatrio.

Il FAMI ha una dotazione finanziaria idonea a sostenere molte delle azioni e degli interventi previsti dalla normativa nazionale in materia di accoglienza ed integrazione dei migranti regolari, con specifico riferimento alle persone che hanno diritto all’ingresso nel territorio europeo in virtù del loro status di richiedente asilo: già nel 2015, il FAMI aveva assegnato all’Italia una dotazione di 310.355.777,00 euro.

Risorse che possono creare una sinergia virtuosa con quelle assegnate dal Bilancio Statale al Fondo nazionale per le Politiche e i Servizi dell’asilo (Ministero dell’Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione), che per il 2021 ammontano a poco più di 500 milioni di euro. La gran parte delle risorse del Fondo statale sono, comunque, finalizzate a finanziare il complesso sistema della prima accoglienza dei migranti che approdano al nostro territorio senza un regolare permesso di soggiorno e per sostenere il sistema della valutazione dei richiedenti asilo.

Dopo l’aggiornamento del Programma Nazionale (PN) FAMI, approvato nel maggio del 2020, le risorse ammontano a 399.075.470,00 euro di quota europea, cui si aggiunge una pari somma di risorse nazionali²⁵⁹.

Il PN FAMI è il documento programmatico elaborato dall’Italia per la definizione degli obiettivi strategici e operativi, nonché degli interventi da realizzare con la dotazione finanziaria a disposizione.

Il PN è stato definito in seguito a un ampio processo di consultazione con la Commissione europea (denominato “policy dialogue”) e sulla base di un processo di concertazione inter-istituzionale condotto in sede di Tavolo di coordinamento nazionale, che ha visto la partecipazione attiva dei referenti delle Amministrazioni centrali, regionali e locali competenti nella gestione degli interventi in materia di immigrazione e asilo.

Il PN FAMI persegue l’obiettivo generale di rafforzare il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale, secondo una logica d’interventi strutturali e

²⁵⁹ Cfr. CE, decisione C(2020) 2896 del 4 maggio 2020, recante modifica della decisione C(2015) 5343 del 3 agosto 2015, successivamente modificata con Decisione C(2016) 1823 del 21 marzo 2016, C(2017) 5587 del 14 agosto 2017, C(2018) 8142 del 7 dicembre 2018, C(2019) 3946 del 21 maggio 2019, C(2019) 9182 del 12 dicembre 2019, che approva il Fondo FAMI, 2014IT65AMNP001.



un approccio integrato che consenta di superare la gestione tipicamente emergenziale del fenomeno, permettendo allo stesso tempo ai beneficiari di uscire dal circuito attraverso misure a favore dell'autonomia, dell'*empowerment* e dell'inserimento socioeconomico²⁶⁰.

Il PN si articola in tre Obiettivi Specifici, relativi rispettivamente al sistema di Asilo (Obiettivo Specifico 1 – Asilo), alle misure di integrazione (Obiettivo Specifico 2 – Integrazione/Migrazione legale) e agli interventi di rimpatrio sia volontario sia forzato (Obiettivo Specifico 3 – Rimpatri).

L'Autorità Responsabile del PN FAMI è il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno²⁶¹.

Nell'ambito del FAMI è, altresì, prevista una linea di finanziamenti dedicata alle politiche in materia di integrazione dei migranti: l'Autorità Delegata è la Direzione Generale dell'Immigrazione e Politiche per l'Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che provvede alla gestione del Fondo Nazionale Politiche Migratorie (FNPM) (v. *infra*), nonché dell'ASSE 3 del PON Inclusion, in qualità di Organismo intermedio e di beneficiario (v. *infra* Cap. V).

In particolare, spettano all'Autorità Delegata le funzioni di gestione, controllo, monitoraggio e pagamento degli interventi relativamente ad alcune specifiche azioni ricomprese nell'obiettivo specifico 2, Obiettivo nazionale "Migrazione legale" e Obiettivo nazionale "Integrazione".

Come già detto, l'Autorità Delegata è anche la sede incaricata di fornire il supporto tecnico-amministrativo al Tavolo operativo di concertazione sulle misure del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.

La questione dello sfruttamento lavorativo e del caporalato è inserita tra le misure dell'obiettivo specifico 2, che a sua volta persegue l'attuazione dell'Agenda Europea per l'Integrazione e il Piano d'Azione CE 2016, sull'integrazione dei cittadini dei Paesi Terzi, prevedendo diversi sub-obiettivi, tra i quali emerge la prevenzione e il contrasto del lavoro nero e del caporalato.

Le azioni previste e i progetti fino ad oggi finanziati sembrano, coerentemente, indirizzate verso il potenziamento dei servizi legati alla sensibilizzazione, al reclutamento equo e, in parte, agli interventi sulla questione abitativa. Tale tendenza sarebbe confermata dalle indicazioni fornite dal Protocollo d'intesa per la prevenzione e il

²⁶⁰ Cfr. CE, Italy National Programme AMIF, 2014IT65AMNP001, p. 5.

²⁶¹ Il Dipartimento gestisce anche il Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, che in questa sede non viene analizzato, in quanto – come detto nel testo – per lo più finalizzato alla prima accoglienza dei migranti.



contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato, del 14 luglio 2021²⁶².

Sebbene la logica e la struttura del PN si muovano, necessariamente, a partire dalla prevalente esposizione al fenomeno del caporalato dei migranti dei Paesi Terzi, i progetti finanziati tendono a confermare l'assunzione di un modello integrato di azioni di contrasto ai fenomeni di grave sfruttamento delle persone (informazione, formazione, inserimento ed accoglienza), già perseguito nel modello anti-tratta (*v. supra*).

Con riferimento ai servizi di sensibilizzazione, nell'ambito dell'obiettivo specifico 2 sono previste come azioni finanziabili: produzione e distribuzione di materiale informativo ed orientativo, finalizzato a rispondere alle specifiche esigenze conoscitive identificate; interventi integrati di comunicazione per rendere mirate e accessibili le informazioni attraverso multilinguismo e coinvolgimento attivo di stakeholders, consolati, comunità straniera, associazioni migranti; consolidamento reti tra PPA centrali/territoriali e relativi sistemi informativi (migranti, italiani, istituzioni, associazioni).

Sulla base di tale obiettivo specifico sono stati finanziati progetti gestiti da ONLUS, da Organizzazioni internazionali di alto profilo, come l'UNHCR o la Croce Rossa, da Enti pubblici (spesso territoriali), che si occupano di informare i richiedenti asilo e protezione internazionale dei propri diritti e dei servizi a cui possono accedere²⁶³.

Tali attività d'informazione e primo contatto possono risultare di cruciale importanza nella misura in cui, supportati da adeguati servizi di mediazione linguistica e culturale e di assistenza legale, riescano ad introdurre e dirigere i migranti vittime (potenziali o effettivi) di sfruttamento lavorativo verso specifici progetti di accoglienza e inserimento socio-lavorativo.

I servizi di accoglienza e inserimento socio-lavorativo rappresentano la parte più significativa dei progetti finanziati con il PN FAMI. Con riferimento al tema dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, come in parte anticipato nel precedente capitolo, emerge la previsione di «interventi d'integrazione socio-lavorativa per prevenire e

²⁶² *Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato*, cit., art. 2.

²⁶³ A titolo esemplificativo si vedano i progetti: Praesidium IX Bis, Croce Rossa italiana (supporto informativo e legale per migranti e target vulnerabili nelle zone interessate dagli arrivi via mare); Praesidium IX Bis, *Save the children* (supporto informativo e legale per migranti e target vulnerabili nelle zone interessate dagli arrivi via mare); Praesidium IX Bis, UNHCR (supporto informativo e legale per migranti e target vulnerabili nelle zone interessate dagli arrivi via mare); ACCESS (supporto informativo e legale per migranti e target vulnerabili nelle zone interessate dagli arrivi via mare), Fondazione *Terre des homme* Italia Onlus; SIQUAL (Servizi d'informazione qualificata), Regione Sardegna. La lista dei progetti finanziati con il PN FAMI è disponibile alla pagina web del ministero degli interni, al seguente indirizzo: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/fami_db_da_publicare_sito_rev_01.01.2021.pdf (ultimo accesso 26 marzo 2021).



contrastare il caporalato, anche tramite attività di agricoltura sociale, per mantenere condizioni di regolarità lavorativa»²⁶⁴.

Tali progetti, in linea teorica, non sono esclusivamente diretti ai richiedenti asilo o protezione internazionale. Il PN nell'indicare i potenziali beneficiari, infatti, indica «cittadini di Paesi terzi vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo».

La realizzazione di servizi e interventi integrati di contrasto del fenomeno del caporalato potrebbe avere, comunque, effetti positivi anche per cittadini italiani o comunitari che versano in condizioni di marginalità e condividono con i migranti extracomunitari la condizione di sfruttati e vittime di caporalato.

In tal senso, l'analisi dei progetti fino ad oggi finanziati restituisce una realtà che tende a coinvolgere diversi attori della filiera agro-alimentare, senza che la condizione di "cittadino di paese terzo" dei beneficiari rappresenti un elemento di per sé qualificante del progetto. Inoltre, si rileva un numero significativo di progetti che mirano a rafforzare la funzionalità e l'operatività di distretti agricoli, nella prospettiva della tutela dei diritti dei lavoratori e dell'istituzione di regimi di responsabilità sociale²⁶⁵.

I progetti più recenti finanziati dal FAMI risultano sempre più orientati verso un approccio che colloca l'efficacia delle azioni di contrasto al lavoro nero e al caporalato nell'intersezione tra le politiche sociali, le politiche migratorie, i diritti delle vittime della criminalità e un'azione proattiva di sistema che incida sui fattori socio-economici della filiera e dei distretti agroalimentari.

Muovendo dalla necessità di procedere alla tutela di alcune specifiche categorie, sono state avviate alcune azioni pilota che convergono verso la necessaria applicazione dell'obbligo di *due diligence*, inteso come l'obbligo di prevenire e rispondere ai rischi del lavoro forzato o obbligatorio, e della graduale istituzione di sistemi alimentari equi, solidi

²⁶⁴ Cfr. CE, Italy National Programme AMIF, cit., p. 17.

²⁶⁵ Tra i progetti che risultano finanziati, possono essere citati, a titolo esemplificativo: Laborat-Latina: agricoltura buona e rete agricola territoriale (F.I.S.L.A.S); *Rural social Act* (CIA – Agricoltori italiani); SIPLA (sistema integrato di protezione per lavoratori in agricoltura) – centro nord; "A.G.R.I. - L.A.B." (educare Coop); P.UN.T.A.C.CAPO. Per il centro-nord percorsi unitari territoriali attivi per il contrasto al caporalato per il centro-nord (Società consortile ASS.FOR.SEO. S.R.L.); RADIX – Alle radici del problema (Kairos società cooperativa sociale A.R.L. ONLUS); F.O.R.M.A – Formazione opportunità e risorse per migranti in agricoltura (consorzio Kairos SCS); Buonaterra (Regione Piemonte); DI.AGR.A.M.M.I. di legalità al centro-nord – diritti in agricoltura attraverso approcci multistakeholders e multidisciplinari per l'integrazione e il lavoro giusto (NOVA ONLUS Consorzio di COOP sociali); PINA ? Q: Promozione di percorsi di inclusione attiva nel settore agricolo di qualità (A.S.A.D. società cooperativa sociale); P.A.R.AGR – Percorso di accompagnamento e regolarizzazione in agricoltura (INFOR ELEA); PERLA – Percorsi di emersione regolare del lavoro in agricoltura (Regione Lazio); Demetra (Coldiretti Toscana); Caporale no grazie! C.N.G, La cassa di Tom, cooperativa sociale.

La lista dei progetti finanziati al 1° gennaio 2021, è disponibile in: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-01/fami_db_da_publicare_sito_rev_01.01.2021.pdf.



e sostenibili, coerentemente alle indicazioni delle istituzioni europee illustrate nella parte I del presente lavoro.

In un tale contesto, le risorse formalmente destinate all'obiettivo di promuovere una gestione integrata dei flussi migratori sono utilizzate anche per intervenire sui nodi strutturali del comparto agro-alimentare, insistendo su elementi tradizionalmente ricondotti alla razionalizzazione del sistema produttivo e distributivo fino alle questioni tipiche dello sfruttamento in agricoltura.

In tal senso, il FAMI è uno strumento che consente la costruzione di meccanismi di feconda sinergia e di significativa integrazione non solo con le risorse dei PON-FSE dedicati alla gestione del fenomeno migratorio (Legalità, Inclusione), ma anche con i fondi e gli strumenti finanziari volti direttamente a incidere sui nodi strutturali del comparto agro-alimentare, comprensivi delle azioni concernenti il mercato del lavoro agricolo e il supporto delle filiere dei distretti agricoli.

4.5 Le risorse per le politiche di integrazione delle persone immigrate: il Fondo Nazionale Politiche Migratorie (FNPM)

Il T.U. immigrazione prevede, sin dalla sua prima emanazione, interventi volti a favorire l'integrazione dei migranti regolari, attraverso l'assegnazione di risorse finanziarie specificamente destinate a interventi da inserire nell'ambito della programmazione integrata delle politiche del lavoro.

A tale scopo, era stato istituito il Fondo Nazionale Politiche Migratorie (T.U. D.lgs. n. 286/1998, art. 45), iscritto nel Bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, e gestito dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

Come già per il Fondo per le misure Anti-tratta, anche il FNPM è chiamato a sostenere l'azione di sistema per l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti con risorse finanziarie alquanto limitate, quantomeno con riferimento alle dimensioni assunte dal fenomeno migratorio nel decennio successivo all'emanazione del primo T.U.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2019, il FNPM è stato incrementato e, parzialmente, riformulato:

- l'art. 25 quater, comma 6 della legge 17/12/2018, n. 136²⁶⁶, dispone che per gli interventi di competenza nazionale afferenti al FNPM, vengano trasferiti 7 milioni di euro dal Fondo Nazionale Politiche Sociali (di cui all'articolo 20, comma 8, della legge 8 novembre 2000, n. 328), su appositi capitoli di spese obbligatorie iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito del programma «Flussi migratori per motivi di

²⁶⁶ L.17/12/2018, n. 136, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.*



lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate» della missione «Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti»;

- la legge n. 145 del 30/12/2018 (legge di bilancio 2019), al comma 286, Il FNPM è stato successivamente incrementato di ulteriori 3 milioni di euro;
- per il 2021, vengono assegnati al programma «Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate» della missione «Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti», poco più di 12 milioni di Euro (Legge di Bilancio 2021).

Va ricordato che il citato art. 25 quater della legge 17/12/2018, n. 136, al comma 1 è la norma che istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il «Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura», che ha provveduto alla redazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022²⁶⁷.

Il FNPM finanzia interventi di varia natura, promossi dagli enti locali e gestiti per lo più da organizzazioni del terzo settore: mense sociali, ospitalità, intercultura, educazione allo sviluppo, servizi proposti dai Consigli territoriali permanenti, attività nel settore sportivo, iniziative per la libertà religiosa e contro la prostituzione coatta o la discriminazione razziale. L'analisi degli interventi finanziati è raccolta nei Rapporti della *Commissione per le politiche di integrazione*.

Nel 2019, grazie alle nuove risorse assegnate, la DG competente ha lanciato l'Azione pilota per progetti dedicati all'inclusione dei cittadini di Paesi terzi nelle Aree urbane a maggiore vulnerabilità sociale, "in cui convivono gli strati sociali potenzialmente più deboli, caratterizzate spesso anche da un'elevata presenza di cittadini migranti"²⁶⁸.

Sono state chiamate a presentare idee progettuali le Città metropolitane, le Città capoluogo di Regione e le Città capoluogo di provincia. A tale misura sono stati destinati 7.500.000,00 di Euro. Oltre venti gli Enti che hanno risposto alla richiesta di manifestazione d'interesse, presentando altrettante idee progettuali²⁶⁹, molte delle quali sono adesso in fase di attuazione.

²⁶⁷ Per lo svolgimento delle sue funzioni istituzionali, il Tavolo si avvale del supporto di una Segreteria costituita nell'ambito delle ordinarie risorse umane e strumentali della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La spesa complessiva relativa agli oneri di funzionamento del Tavolo è a valere sul FNPM.

²⁶⁸ Nota del 1/08/2019, allegata all'Invito alla manifestazione di interesse per idee progettuali dedicate all'inclusione dei cittadini di Paesi terzi, a valere sulle risorse del FNPM 2019, in <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Interventi-per-l-inclusione-nelle-aree-urbane-a-maggiore-vulnerabilita-sociale.aspx>

²⁶⁹ I primi progetti ammessi a finanziamento sono stati quelli presentati dai Comuni di Torino, Milano, Bergamo, Parma, Bologna, Prato e Firenze. Nel corso del 2020, è proseguita l'attività della DG Immigrazione di approvazione di ulteriori progetti.



4.6 Le risorse per l'inclusione socio-lavorativa dei migranti. Rinvio

La ricognizione delle risorse destinate ai percorsi di inclusione/integrazione dei migranti non si esaurisce nella strumentazione analizzata in questo capitolo. Molte misure ed azioni sono previste all'interno di altri Programmi Nazionali, oltre che ovviamente dei Programmi regionali relativi alla gestione dei Fondi strutturali.

L'architettura complessa dell'intero sistema di gestione dei FSI, unita, per un verso, alla trasversalità di molti obiettivi strategici, per altro verso, alla frammentazione e/o alla sovrapposizione delle competenze, contribuisce certamente a rendere disorganica qualsiasi ricognizione che ambisca ad essere compiuta ed esaustiva.

Al fine, dunque, di evitare eccessive duplicazioni espositive, sembra preferibile rinviare l'analisi di alcuni importanti strumenti finanziari della Programmazione nazionale alla Parte successiva, dedicata agli interventi sui principali nodi strutturali del comparto agricolo che favoriscono la diffusione del lavoro irregolare.

Si tratta, peraltro, di strumenti non esclusivamente rivolti alla gestione del fenomeno migratorio: le diverse categorie di migranti più o meno regolari, come si è già detto, costituiscono sicuramente la componente più fragile ed esposta delle vittime del caporalato, ma non l'unica.

In particolare, sembra opportuno rinviare al successivo capitolo V l'analisi del PON Inclusione, che - pur prevedendo alcune misure specifiche rivolte alla integrazione dei migranti - presenta, indubbiamente, elevate potenzialità di intervento nei confronti delle diverse categorie di lavoratori esposti al fenomeno del grave sfruttamento lavorativo, a prescindere dalla propria cittadinanza e dal proprio status giuridico.



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

PARTE III

La programmazione degli interventi sui nodi strutturali del settore agricolo





CAPITOLO 5

Le risorse per gli interventi sul mercato del lavoro e per l'inclusione socio-lavorativa

5.1 La regolazione del mercato del lavoro agricolo

Come si è visto, il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento in agricoltura e al caporalato (2020-2022) colloca nell'Asse prioritario "prevenzione" le principali azioni destinate ad incidere sui nodi strutturali del comparto agroalimentare, che favoriscono la diffusione del fenomeno.

I due luoghi strategici sui quali è necessario avviare un intervento più incisivo sono, da un lato, quello della regolazione del mercato del lavoro, dall'altro, quello della promozione di un mercato agricolo più efficiente ed equo (su cui, *infra*, Cap. VI).

Un'efficace regolazione del mercato del lavoro agricolo esige, in primo luogo, l'attuazione dell'azione prioritaria 4 del Piano: **"Pianificazione flussi manodopera e miglioramento dell'efficacia, della trasparenza e della gamma dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo"**.

Il Piano indica una serie di obiettivi da realizzare:

- predisposizione di servizi specializzati per l'intermediazione del lavoro in agricoltura;
- rafforzamento della collaborazione tra CPI e altri operatori accreditati;
- attivazione di una piattaforma per l'incontro domanda-offerta;
- definizione dei LEP nel settore dell'intermediazione;
- controllo e monitoraggio servizi per l'impiego privati.

E' lo stesso Piano ad evidenziare gli squilibri e le sfide legati ai sistemi di reclutamento della manodopera in agricoltura: «nell'ambito del contrasto al ricorso all'intermediazione illecita e allo sfruttamento lavorativo, le sfide principali riguardano la scarsa presenza di canali regolari in grado di mettere efficacemente in comunicazione i lavoratori con le imprese; la limitata attrattività dei Centri per l'impiego (CPI) sia per i lavoratori del settore che per le aziende; la mancanza di un modello di intermediazione comune a tutto il territorio nazionale; la limitata disponibilità di servizi dedicati per i lavoratori e i datori di lavoro del settore agricolo; e la difficoltà dei CPI di adattarsi velocemente alle esigenze del mercato del lavoro agricolo»²⁷⁰.

²⁷⁰ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), L. n. 136/2018, p. 17.



Ne consegue l'istanza di ulteriore potenziamento di quegli «interventi sistemici di rafforzamento complessivo dei CPI in termini di risorse umane e strumentali, già oggetto, sia a livello centrale che a livello regionale, del *Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro*».

Sebbene, infatti, quest'ultimo “Piano straordinario”²⁷¹ presenti un consistente investimento finanziario (circa 870 milioni di euro per il biennio 2019-2020) a carico del Bilancio dello Stato (per il successivo trasferimento alle Regioni), risulta del tutto evidente l'inadeguatezza dello sforzo a fronte della debolezza strutturale del sistema pubblico di intermediazione del lavoro²⁷², soprattutto con riferimento al comparto agricolo.

Si tratta, pertanto, di ‘esplorare’ le opportunità che possono derivare dall'intero complesso delle risorse comunitarie destinate alle politiche di sviluppo e di coesione, anche attraverso la costruzione delle necessarie sinergie tra gli interventi attivati/attivabili con le risorse dei diversi Fondi strutturali (Fondi SIE)²⁷³.

Un'azione incisiva di contrasto del fenomeno del caporalato esige, infatti, la capacità di allargare lo sguardo oltre il più delimitato ambito delle risorse specificamente orientate alla gestione del fenomeno migratorio (analizzate nei capitoli precedenti), verificando le opportunità di interventi realizzabili attingendo al complesso delle risorse comunitarie a disposizione del Paese, ed in particolare di quelle preordinate allo sviluppo e alla crescita dell'occupazione²⁷⁴.

²⁷¹ Il “Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro” (art. 1, co. 258, l. 145/2018 e art. 12, co. 3-bis, DL 4/2019), adottato con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali del 28 giugno 2019, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, è stato parzialmente modificato con DM 22 maggio 2020 (previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni).

²⁷² In tal senso, anche il recente PNRR, che ha previsto per il potenziamento dei CI una dotazione aggiuntiva di 200 milioni di euro.

²⁷³ Come più volte ricordato nel testo, attualmente, tutti i Fondi sono in fase di riprogrammazione. Contestualmente, è ancora in corso l'attuazione della Programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 per l'Italia, che – com'è noto - si basa sull'Accordo di Partenariato del 29 ottobre 2014, e sulle Decisioni di esecuzione C (2014) 8021 final, poi revisionata con la Decisione di esecuzione C(2018) 598 final, dell'8 febbraio 2018.

L'Accordo di Partenariato definisce il quadro strategico della programmazione nazionale, fissa gli obiettivi e le linee strategiche della programmazione nazionale per un dato ciclo finanziario dei fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE): Fondo europeo di sviluppo regionale, FESR; Fondo sociale europeo, FSE; e, per i Paesi che ne beneficiano, Fondo di coesione; nonché il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Ciascun programma, a sua volta, definisce le priorità, gli obiettivi specifici, le dotazioni finanziarie del sostegno dei Fondi e il corrispondente cofinanziamento nazionale.

²⁷⁴ L'obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione” della Programmazione FSI 2014-2020 assorbe circa il 96,75 % delle risorse europee assegnate all'Italia, che a loro volta sono destinate alle regioni meno sviluppate nella misura di circa il 69%.

Per una ricognizione sintetica delle caratteristiche dei diversi Fondi, v. Servizio studi Camera dei deputati, *I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020*, 29 settembre 2020, in <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/> (ultimo accesso, 13 giugno 2021).



Rientrano in questo ambito, in primo luogo, gli strumenti programmatici espressamente orientati all'allargamento della base occupazionale (contrasto del fenomeno dell'inattività di larghe fasce della popolazione).

In secondo luogo, gli strumenti preordinati all'inclusione socio-lavorativa delle fasce deboli e delle diverse categorie di lavoratori vulnerabili, che dovrebbero garantire un sostegno di medio periodo a tali categorie, rivolto anche alla fruibilità delle pre-condizioni di un loro inserimento nel mercato del lavoro regolare, a partire dalla condizione alloggiativa.

In via preliminare, è opportuno ricordare che – come già evidenziato - il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in questa materia (lavoro, formazione, servizi sociali) impone un modello di *governance* multilivello tanto dei servizi per l'impiego, quanto dei servizi sociali: ferma restando la competenza esclusiva dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), gli assetti attuativi ed organizzativi rientrano nella competenza concorrente Stato-Regioni.

Ne consegue che molti degli interventi in materia di politiche attive del lavoro e di erogazione dei servizi ai lavoratori vengono finanziati con risorse gestite dalle Regioni, prioritariamente inserite nei POR, che in questa sede non vengono esaminati.

Concentrando l'attenzione sulle risorse comunitarie gestite a livello centrale, i PON sui quali conviene soffermarsi sono quelli già individuati dalla mappatura preliminare prevista nel Piano triennale, che indica tra i principali strumenti utilizzabili il PON Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) e il PON Inclusione²⁷⁵.

5.2 Il potenziamento del sistema dei servizi di intermediazione del lavoro. il PON “Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione”

Il PON SPA0, approvato dalla Commissione europea nell'ambito dell'obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione”, rappresenta il principale programma operativo nazionale rivolto ad intervenire sulle fragilità strutturali del mercato del lavoro²⁷⁶.

²⁷⁵ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, cit., p. 36 ss.

²⁷⁶ Il PON SPA0 - adottato con Decisione della Commissione europea C(2014)10100 del 17 dicembre 2014 - CCI 2014IT05SFOP002 - è stato oggetto di successive decisioni di riprogrammazione: Decisione della Commissione europea C(2017)8928 del 18 dicembre 2017, Decisione della Commissione europea C(2018) 9099 del 19 dicembre 2018, Decisione della Commissione europea C(2019)4309 del 6 giugno 2019; Decisione della Commissione europea C(2020)2384 del 14 aprile 2020; Decisione di esecuzione della Commissione europea del 15.12.2020, C(2020) 9323 final. La dotazione complessiva per l'intero periodo di programmazione ammonta a 1.729.452.575,00 euro. La quota di cofinanziamento a carico del FSE varia – in ragione delle aree territoriali di attuazione – da un minimo del 50% ad un massimo del 65%.



Fragilità che, indubbiamente, concorrono alla pervicace persistenza dei fenomeni di grave sfruttamento lavorativo, come si evince dallo stesso testo del Programma Operativo, che assume il contrasto del “lavoro sommerso” tra i propri obiettivi strategici.

Il PON SPAO, cofinanziato dal FSE, promuove azioni di supporto alle riforme strutturali in tema di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano e produttività. Finalizzato ad incrementare e a migliorare la partecipazione al mercato del lavoro, «anche» promuovendo l’inclusione sociale, l’incremento dell’occupazione giovanile, il superamento del gender gap, nonché l’integrazione dei lavoratori “più vulnerabili”.

Il Piano enuncia, dunque, tra i propri obiettivi²⁷⁷ alcune finalità del tutto coerenti con quelle assunte dal Piano Triennale per il caporalato e, segnatamente:

- integrare i più vulnerabili (donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d’esclusione sociale e povertà) nel mercato del lavoro;
- contribuire ad ammodernare e rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro, con particolare riferimento ai servizi per l’impiego, pubblici e privati;
- combattere il lavoro sommerso.

La logica di intervento dello SPAO, di natura sistemica, intende colmare gradualmente le lacune di natura strutturale dell’architettura istituzionale delle politiche nazionali per il lavoro. La strategia si articola sulla base di quattro assi prioritari, all’interno dei quali sono individuate specifiche priorità d’investimento:

- ASSE 1: Occupazione;
- ASSE 2: Istruzione e formazione;
- ASSE 3: Cooperazione transnazionale;
- ASSE 4: Capacità istituzionale e sociale.

Le caratteristiche e la consistenza finanziaria del PON SPAO lo rendono uno degli strumenti dotati delle più elevate potenzialità di investimento proprio al fine del potenziamento dell’efficienza della Rete dei servizi per le politiche del Lavoro, coordinata dallo stesso ANPAL²⁷⁸, che svolge le funzioni di Autorità di Gestione del PON²⁷⁹.

Proprio in virtù del suo ruolo di coordinamento della Rete, l’ANPAL è tenuta a svolgere un’azione di raccordo tra gli interventi dello SPAO e quelli della Rete dei servizi

²⁷⁷ Cfr. CE, Programma Operativo Sistemi di politiche attive per l’occupazione, 2014IT05SFOP002, pp. 10-11.

²⁷⁸ Soggetti della Rete sono: l’ANPAL, le Strutture regionali per le Politiche attive del Lavoro, l’INPS, l’INAIL; le Agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati e accreditati, i Fondi interprofessionali per la formazione continua e i fondi bilaterali, il Sistema delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, il Sistema delle Università e altri Istituti di scuola secondaria di secondo grado, l’ANPAL servizi, l’INAPP.

²⁷⁹ Cfr. DPCM 13 aprile 2016. La documentazione sull’attuazione del PON SPAO è reperibile sul sito dell’ANPAL: <https://www.anpal.gov.it/pon-spa> (ultimo accesso 13 giugno 2021).



per le politiche del lavoro. In particolare, ha il compito di garantire il coordinamento tra gli interventi SPAO e quelli del PON Iniziativa Occupazione Giovani-IOG (del quale è anche Autorità di gestione), nonché con quelli previsti dal PON per la scuola e dagli altri fondi compresi nel quadro strategico comune. Ha, inoltre, il compito di assicurare la messa in rete tra gli interventi finanziati dai PON FSE e quelli finanziati dai Programmi operativi regionali del FSE.

Va subito rilevato come, in effetti, una parte delle risorse SPAO-ASSE 4, Capacità istituzionale e sociale, sono state già impiegate per accelerare l'implementazione del Sistema Informativo Unitario (SIU) delle politiche del lavoro, introdotto con il decreto legislativo n. 150 del 2015, con l'obiettivo di conferire unitarietà al modello istituzionale e organizzativo caratterizzato da eccessiva frammentarietà, disomogeneità e da evidenti carenze strutturali.

La realizzazione del Sistema informativo unitario per le politiche del lavoro presuppone, certamente, un forte processo di collaborazione e coordinamento tra i diversi nodi centrali e regionali della Rete dei servizi per l'impiego: si tratta, infatti, di integrare tra loro le componenti applicative regionali e il sistema centrale per l'erogazione dei servizi all'utenza, anche al fine di garantire livelli di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale (o, almeno, un uniforme rispetto dei LEP).

Il SIU dovrebbe, inoltre, garantire un collegamento immediato tra il sistema dell'accesso alle opportunità di lavoro, quello della promozione delle attività formative e quello dell'erogazione dei contributi pubblici con il sistema di vigilanza e di controllo sulla "regolarità" delle imprese (INPS, INAIL).

Considerando che tra le azioni prioritarie del Piano Triennale vi è proprio il miglioramento dei sistemi informativi, sarebbe opportuno porre una specifica attenzione sulle connessioni tra il SIU e le banche dati relative al funzionamento del mercato agricolo. A tale scopo, potrebbero essere indirizzati alcuni degli interventi dello SPAO che rientrano nell'Asse 1 - priorità d'investimento 8i e 8vii:

- azioni di consolidamento e aggiornamento delle analisi dei fabbisogni formativi e occupazionali delle imprese (con declinazione dei dati anche a livello territoriale)²⁸⁰;
- integrazione e consolidamento della rete Eures all'interno dei servizi per il lavoro e azioni integrate per la mobilità transnazionale e nazionale;
- realizzazione di infrastrutture per la modernizzazione dei servizi competenti;
- potenziamento del raccordo con gli altri operatori del mercato del lavoro con particolare riguardo a quelli di natura pubblica²⁸¹.

²⁸⁰ Cfr. CE, Programma Operativo Sistemi di politiche attive per l'occupazione, cit., p. 46.

²⁸¹ *Ivi*, p. 76.



Secondo il Piano triennale sul caporalato, nell'ambito della più ampia attività dell'ANPAL di rafforzamento del sistema dei servizi per l'impiego, si dovrebbe dedicare una particolare attenzione alle specificità del lavoro agricolo, sia attraverso «l'attivazione di una piattaforma per l'incontro della domanda e dell'offerta di manodopera», sia tramite «la messa a disposizione di sportelli fissi e mobili specializzati sull'intermediazione del lavoro agricolo e di altri servizi per i lavoratori e i datori di lavoro». Inoltre, il Piano suggerisce l'approvazione di LEP specifici per i servizi dedicati ai lavoratori agricoli.

Malgrado i progressi realizzati negli ultimi anni nella direzione della costruzione di una Piattaforma unitaria (SIU) e nel potenziamento dei CI, non sembra che si siano ancora realizzati significativi passi avanti nella direzione di una “specializzazione” dei servizi offerti ai lavoratori del settore agricolo, specie a quelli stagionali.

5.3 Gli incentivi per la crescita dell'occupazione

Ovviamente, l'Asse strategico che avrebbe dovuto e potuto realizzare il maggior impatto sulle azioni di contrasto dei fenomeni di sfruttamento lavorativo in agricoltura, è l'ASSE 1 (Occupazione), con una dotazione finanziaria complessiva per l'intero periodo di programmazione che adesso supera l'85% dell'intera dotazione finanziaria del PON²⁸².

Va ricordato, infatti, che tra gli obiettivi specifici, è espressamente previsto (oltre al più ampio obiettivo del contrasto del lavoro sommerso) anche quello di accrescere l'occupazione degli immigrati e dei lavoratori più vulnerabili.

Gli ultimi anni di gestione delle risorse sono stati prevalentemente caratterizzati dal finanziamento di una serie di interventi straordinari, previsti dal legislatore nazionale per far fronte alla crisi occupazionale ed all'emergenza sanitaria: “Incentivo Occupazione Sud”; “Incentivo Occupazione Mezzogiorno” e, da ultimo, il sostegno al “Fondo Nuove Competenze”²⁸³ (istituito per far fronte alle ripercussioni sul mercato del lavoro dell'emergenza pandemica da Covid19).

²⁸² Al 30 settembre 2020, la dotazione finanziaria complessiva dell'Asse 1 era pari a € 1.444.081.945,00 (83,4% dell'intera dotazione finanziaria del PON) di cui 869.992.668,00 euro a carico del FSE. Cfr. l'ultima Relazione di Attuazione Annuale 2019, approvata dal Comitato di Sorveglianza il 30 settembre 2020, in <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586435/Relazione-attuazione-annuale-PON+SPAO+2019.pdf/>.

Tale consistenza è stata ora ulteriormente incrementata con la Decisione di Esecuzione della Commissione europea del 15.12.2020, C (2020) 9323 final, che sposta una quota significativa delle risorse del PON sull'ASSE 1, tramite corrispondente riduzione della dotazione finanziaria destinata agli altri tre Assi.

²⁸³ Istituito dal Decreto-Legge 19 maggio 2020 n. 34, convertito con Legge 17 luglio 2020, n. 77 (cd. “Rilancio”), con una dotazione iniziale di 230 milioni di euro a valere sul Programma Operativo Nazionale SPAO 2014-2020, poi rifinanziato, con ulteriori 200 milioni di euro per l'anno 2020 e altri 300 milioni di euro per l'anno 2021



Ne è conseguito un andamento dei livelli di spesa dello SPAO particolarmente sostenuto, che ha consentito l'erogazione di numerosi e diversi sistemi di agevolazione alle imprese per l'assunzione di lavoratori.

Come si è già argomentato nella prima parte del lavoro, la gestione delle misure appena richiamate avrebbe potuto e potrebbe ancora consentire un'azione incisiva nel contrasto del "lavoro sommerso", dal momento che condizione per l'erogazione di tali contributi è il rispetto da parte dei datori di lavoro dell'intera normativa di tutela dei lavoratori (dalla materia contrattuale a quella sulla sicurezza nei luoghi di lavoro).

Nell'ambito dell'attuazione dell'ASSE 1, vanno, infine, segnalate alcune misure minori, ma significative ai fini dell'obiettivo "sensibilizzazione", finanziate all'interno delle azioni prioritarie 8i, relativa alla promozione dell'accesso al mercato del lavoro²⁸⁴, e 8vii, relativa alla modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro²⁸⁵:

- campagne di informazione e animazione territoriale finalizzate alla conoscenza e diffusione dei principali dispositivi disponibili²⁸⁶;
- azioni di comunicazione e di animazione territoriale relative alla disponibilità dell'offerta dei servizi.

Sono state sostenute diverse iniziative informative di carattere generale, sulle reti televisive²⁸⁷ e su alcune testate giornalistiche nazionali²⁸⁸, che possono contribuire ad accrescere la consapevolezza da parte dei lavoratori dei propri diritti e soprattutto dei servizi disponibili, riducendo così i rischi di restare vittime d'intermediazione illecita.

Tali azioni di sensibilizzazione si muovono nella direzione auspicata dalla priorità trasversale "informazione e sensibilizzazione" del Piano triennale, che come detto è specificata nell'azione prioritaria 7.

²⁸⁴ La priorità d'investimento 8i è intitolata: accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale.

²⁸⁵ La priorità d'investimento 8vii è intitolata: modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati.

²⁸⁶ Cfr. CE, Programma Operativo Sistemi di politiche attive per l'occupazione, cit., p. 46.

²⁸⁷ Tra le azioni di sensibilizzazione finanziate dal PON SPAO, Il programma televisivo in onda su Raitre, "Il posto giusto", dedicato al mondo del lavoro e alle politiche attive coordinate da ANPAL. http://www.ilpostogiusto.rai.it/dl/portali/site/page/Page-df546307-46b7-4f22-8811-f60d36e9deb5.html?refresh_cc (ultimo accesso 25 marzo 2021).

²⁸⁸ A titolo esemplificativo si vedano i seguenti progetti: P.A.2015- COMPA -Supportare la comunicazione delle politiche attive del lavoro; Azione "Comunicazione"; ALEXUS – una leva per Uscire dal Sommerso: il dialogo sociale; P.A.2016- COMPA -Supportare la comunicazione delle politiche attive del lavoro. L'elenco delle operazioni e dei beneficiari dei PON in commento sono disponibili alla specifica pagina dedicata del sito dell'ANPAL: <https://www.anpal.gov.it/pon-spao>



Tuttavia, come sottolineato nelle pagine precedenti, è opportuno ricordare che le azioni di sensibilizzazione di carattere generale, incluse quelle promosse con le risorse del PON SPAO, possono generare effetti positivi solo in un contesto in cui siano presenti servizi di selezione e intermediazione efficienti, in grado di fornire effettive opportunità di occupazione regolare. In altri termini, solo laddove siano disponibili alternative reali e percorribili rispetto a rapporti di lavoro offerte a condizioni para-schiavistici.

5.4 Le politiche di inclusione socio-lavorativa. Il PON Inclusionione

Il PON Inclusionione, approvato dalla Commissione europea sempre nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione"²⁸⁹, rappresenta, per l'Italia, uno degli strumenti finalizzati all'attuazione della Strategia dell'Unione in tema di lotta alla povertà e all'esclusione sociale²⁹⁰.

Obiettivo strategico del PON è quello di definire «modelli di intervento comuni in materia di contrasto alla povertà e promuovere, attraverso azioni di sistema e progetti pilota, modelli innovativi di intervento sociale e di integrazione delle comunità e delle persone a rischio di emarginazione».

Il PON dedica, quindi, una particolare attenzione anche alla condizione degli immigrati²⁹¹ e contiene uno specifico riferimento alla questione del caporalato²⁹².

²⁸⁹ Sul punto si veda la Decisione della Commissione europea, che ha operato la riprogrammazione del PON Inclusionione: CE, Decisione di esecuzione C(2020) n 8047 del 14 novembre 2020, recante modifica della Decisione di esecuzione C(2014) 10130 che approva determinati elementi del Programma operativo nazionale 'Inclusionione' per il sostegno a titolo del Fondo sociale europeo nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" in Italia CCI 2014IT05SFOP001.

²⁹⁰ Cfr. CE, Programma Operativo Inclusionione, 2014IT05SFOP001, p. 8.

²⁹¹ Il PON evidenzia come abbia «assunto maggiore rilievo in relazione all'evoluzione dei flussi migratori, il tema della salvaguardia dei diritti fondamentali e della sfera personale dei migranti, afferenti al più ampio tema della politica nazionale di integrazione degli immigrati, in coerenza con Principi fondamentali comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'UE approvati nel 2014 dal Consiglio. Diventa pertanto necessario potenziare la gestione dell'impatto migratorio, attraverso interventi che coinvolgano l'intero processo, al fine di favorire i percorsi inclusivi dei migranti, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria, al fine di assicurare una solida coesione sociale come presupposto fondamentale del benessere sociale dell'Italia e della UE» (p. 9).

²⁹² *Ivi*, p. 23.



Il PON²⁹³ - che dispone di una significativa dotazione finanziaria²⁹⁴, ora potenziata dalla recente approvazione del relativo POC²⁹⁵ - si articola in cinque distinti assi:

- ASSE 1 -2: sostegno a persone in povertà e marginalità estrema;
- ASSE 3: sistemi e modelli di intervento sociale;
- ASSE 4: capacità amministrativa;
- ASSE 5: assistenza tecnica.

La quota preponderante delle risorse è, naturalmente, concentrata nell'ASSE 1, che sostiene l'attuazione del Reddito di cittadinanza, del Reddito di inclusione (REI) e del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), misure nazionali per il contrasto alla povertà assoluta e all'esclusione sociale.

L'ASSE 1 finanzia, inoltre, misure rivolte alla riduzione della marginalità estrema nelle aree urbane attraverso il potenziamento della rete dei servizi rivolti alle persone senza dimora.

L'ASSE 3 finanzia alcuni interventi volti all'integrazione dei migranti, con particolare riferimento all'inserimento socio-lavorativo delle categorie vulnerabili, attraverso la realizzazione di percorsi di presa in carico integrati, multidisciplinari e personalizzati. Inoltre, è prevista una specifica linea d'intervento in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti (cd. caporalato).

La responsabilità di questi interventi è affidata alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di Organismo intermedio e di beneficiario. Si tratta di progetti concepiti e attuati in un'ottica di complementarità tra le risorse del PON e quelle del

²⁹³ L'Autorità di gestione del PON Inclusione è il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale. La responsabilità degli interventi nei confronti dei migranti, previsti nell'ambito dell'ASSE 3 (v. *infra* nel testo), è affidata alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di Organismo intermedio e di beneficiario.

²⁹⁴ La dotazione finanziaria del PON inclusione ammonta a 1.175.439.551 euro, distinta tra quota FSE (824.138.305 €) e quota nazionale (351.301.246 €). I dati sono resi pubblici e costantemente aggiornati sulla pagina web del ministero del lavoro e delle politiche sociali dedicata al PON inclusione, disponibile al seguente indirizzo: <http://poninclusione.lavoro.gov.it> (ultimo accesso 15 giugno 2021). Tale dotazione dovrebbe subire cambiamenti a seguito dell'Approvazione del POC (v. *infra*).

²⁹⁵ Il 9 giugno il Comitato Interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile ha approvato il Programma Operativo Complementare (POC) al PON Inclusione 2014-2020. La dotazione finanziaria del POC Inclusione ammonta a 70.995.831 euro distribuiti nei 4 Assi del PON. Occorre ricordare che è in corso una riprogrammazione dei FSI che tiene conto, in particolare, della possibilità di adottare un tasso di cofinanziamento dell'UE al 100% per l'anno contabile 1° luglio 2020, come previsto (a livello nazionale) dal Decreto-Legge 19 maggio 2020 n. 34, convertito con Legge 17 luglio 2020, n. 77 (cd. "Rilancio"). Ciò consentirà di "liberare" le risorse nazionali destinate al cofinanziamento dei FSI, che potranno essere utilizzate per interventi in aree analoghe e coerenti con la programmazione unitaria nazionale.



Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), per la parte affidata alla Direzione Generale in qualità di Autorità delegata dal Ministero dell'Interno (cfr. *supra* Cap. IV).

Il riferimento specifico al contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura è inserito nell'ambito della priorità d'investimento 9i: **“inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità”**, che individua come obiettivo specifico l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili.

Una linea d'azione è appositamente dedicata ai progetti integrati di inclusione attiva rivolti alle vittime di violenza, di tratta e grave sfruttamento, ai minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età, ai beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria ed umanitaria ed alle persone a rischio di discriminazione (linea d'azione 9.2.3)²⁹⁶.

Le azioni previste, in parte, sono indirizzate ai servizi di sensibilizzazione e agli interventi di promozione del reclutamento equo (progetti di sensibilizzazione di informazione e sensibilizzazione propedeutici all'inclusione socio-lavorativa delle categorie su elencate²⁹⁷); in misura più cospicua, sono rivolte a finanziare interventi d'inserimento socio-lavorativo, tramite azioni pilota²⁹⁸ e azioni di sistema²⁹⁹.

²⁹⁶ Cfr. CE, Programma Operativo Inclusione, cit., p. 78.

²⁹⁷ *Ivi*, p. 79.

²⁹⁸ Per quanto riguarda le azioni pilota, sono previste:

Azioni pilota, in sussidiarietà con le Regioni, per lo sviluppo di un percorso di autonomia e integrazione; per rafforzare la cooperazione inter-istituzionale; per migliorare il sistema di integrazione e inserimento socio lavorativo dei cittadini di paesi terzi regolarmente presenti sul territorio italiano con particolare riferimento a coloro che si trovano in condizioni di vulnerabilità, quali richiedenti asilo o beneficiari di protezione. I percorsi sono un mix di servizi di politica attiva del lavoro, di supporto all'inserimento socio-lavorativo, di qualificazione delle competenze e di integrazione e accompagnamento all'autonomia.

Azioni pilota, per l'attivazione di misure individuali dirette alla promozione di percorsi volti a favorire il conseguimento dell'autonomia dei minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta e dei giovani migranti che hanno fatto ingresso in Italia come MSNA.

Azioni pilota di presa in carico delle vittime di violenza, con il fine di ricavare modelli ottimali, in grado di garantire tutela e protezione finalizzati all'autonomia e all'integrazione sociale.

Azioni pilota volte a prevenire e contrastare lo sfruttamento lavorativo, mediante promozione dell'occupazione regolare e azioni di politica attiva del lavoro.

²⁹⁹ Con riferimento alle azioni di sistema sono considerate:

Azioni di sistema per la messa a regime e diffusione di modelli di governance della rete pubblico-privata in favore dell'inclusione attiva delle donne vittime di violenza attraverso l'individuazione di tipologie di attori, competenze, percorsi, azioni, modalità di collaborazione che risultino efficaci e salvaguardino la personalizzazione degli interventi.

Azioni di sistema per la sperimentazione di modelli utili a valutare e valorizzare le competenze delle donne vittime di tratta attraverso servizi di orientamento, per favorirne l'inclusione socio-lavorativa.

Azioni di sistema per la costruzione e/o il mantenimento del lavoro e della relazione delle donne vittime di tratta e figli minori, anche mediante azioni di conciliazione dei tempi di partecipazione ad un percorso di inclusione attiva.



La linea d'azione 9.2.3 prevede, in particolare, una “sotto-azione” dedicata alla prevenzione e al contrasto del lavoro irregolare e dello sfruttamento, che persegue gli obiettivi specifici del «rafforzamento della cooperazione inter-istituzionale nell’ambito degli interventi rivolti a prevenire e contrastare il lavoro sommerso, mediante promozione dell’occupazione regolare e azioni di politica attiva del lavoro. L’assistenza alle persone particolarmente esposte alle diverse forme di sfruttamento lavorativo».

Nell’ambito di tale “sotto-azione”, sono «contemplati interventi di integrazione socio-lavorativa rivolti alla popolazione immigrata, volti a prevenire e contrastare il fenomeno, al fine di mantenere le condizioni di regolarità lavorativa, e sostenere il reinserimento degli stranieri vittime di sfruttamento lavorativo, con particolare riferimento al settore agricolo. In via complementare alle azioni ispettive, si prevedono misure di politica attiva del lavoro per i territori maggiormente esposti al fenomeno del caporalato, con l’obiettivo di rafforzare i sistemi di incontro regolare della domanda – offerta di lavoro e di instaurazione dei nuovi rapporti di lavoro e garantire la tutela delle vittime di sfruttamento lavorativo».

I progetti fino ad oggi finanziati sulla base di questa linea d'azione sembrano confermare l'adozione di un modello di contrasto ai fenomeni di sfruttamento, che sebbene rivolto ad un target delimitato di destinatari, si basa su un “approccio integrato”, sia dal punto di vista delle azioni da implementare (informazione, formazione, accoglienza ed inserimento lavorativo), sia dal punto di vista dei soggetti coinvolti nella gestione dei progetti (enti pubblici, associazioni sindacali, soggetti del terzo settore)³⁰⁰.

Un modello analogo a quello seguito anche dai Bandi del PON legalità e del FAMI, che finanziano progetti dedicati al contrasto del fenomeno del caporalato³⁰¹.

Il vantaggio evidente dei progetti finanziabili con le risorse del PON inclusione è quello di poter avviare azioni integrate, che - pur privilegiando specifiche categorie di persone (gli stranieri vittime di sfruttamento) - permettono di superare le rigide condizioni

Azioni di sistema ed azioni pilota rivolte a imprese, associazioni sindacali/datoriali e organizzazioni del lavoro per lo sviluppo del diversity management, l’inclusione lavorativa di soggetti a rischio di discriminazione, la diffusione delle abilità di mediazione sociale e lo sviluppo di strumenti di prevenzione, rimozione e reporting delle discriminazioni in ambito lavorativo.

Sperimentazione di servizi integrati per l’orientamento e la ricerca del lavoro dedicati ai soggetti a rischio di discriminazione che svolgano azione di informazione, orientamento personalizzato, riconoscimento delle competenze, pianificazione della carriera e ricerca del lavoro, assistenza legale e psicologica per la prevenzione e la rimozione delle discriminazioni sul lavoro.

³⁰⁰ A titolo esemplificativo si vedano i progetti: PIU- SUPREME. Percorsi individualizzati di uscita dallo Sfruttamento; Puoi- Protezione unita a obiettivo integrazione; Percorsi – inclusione sociale dei migranti; Inside, inclusioni migranti. La lista dei progetti finanziati con il PON inclusione è disponibile alla pagina web del ministero del lavoro e delle politiche sociali dedicata al PON inclusione, al seguente indirizzo: <http://poninclusione.lavoro.gov.it/progetti/Elenco-operazioni/Pagine/default.aspx> (ultimo accesso 15 giugno 2021).

³⁰¹ Si vedano in tal senso i progetti indicati nel capitolo III, par.8.



per l'accesso a progetti analoghi finanziati con i Fondi anti-tratta, potendo così coinvolgere anche migranti regolari o cittadini comunitari (migranti provenienti da Paesi UE).

Il riferimento generico agli “stranieri” vittime di sfruttamento, consente, infatti, di estendere la platea dei destinatari dei servizi finanziati con il PON Inclusione a tutti i cittadini dei Paesi Terzi (a partire da quelle vittime di sfruttamento che non abbiano i requisiti legali richiesti per l'accesso ai programmi anti-tratta), ma anche ai cittadini di altri Stati membri (specie quelli provenienti dall'est Europa), che partecipano in misura sempre maggiore al mercato del lavoro agricolo europeo in qualità di lavoratori stagionali.

Le risorse del PON inclusione possono sicuramente contribuire all'implementazione dell'azione prioritaria 9 (*Pianificazione e attuazione di un sistema di servizi integrati per la protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e rafforzamento degli interventi per la loro reintegrazione socio-lavorativa*) e 10 (*Realizzazione di un sistema nazionale per il reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*) del Piano triennale.

L'efficacia dei progetti finanziati/finanziabili con le risorse del PON inclusione e la loro effettiva coerenza con gli obiettivi del Piano presuppongono, naturalmente, l'avvio di una serie di misure previste dallo stesso Piano: a partire dalla definizione di LEP specifici per i servizi dedicati all'inserimento socio-lavorativo delle vittime di grave sfruttamento lavorativo, alla formazione degli operatori specializzati nel sostegno di tali soggetti.

Inevitabilmente, negli ultimi anni i progetti finanziati con le risorse di tale ASSE si sono concentrati sul rafforzamento dei servizi legati al REI e al Reddito di cittadinanza.

In tale ambito, merita di essere segnalato l'utilizzo delle risorse riservate alla priorità 9iv del PON al fine di realizzare l'attuazione e l'operatività della Piattaforma GePI, il sistema informatico predisposto per la gestione dei Patti per l'inclusione sociale, nell'ambito del sistema di erogazione del Reddito di cittadinanza. Oltre a facilitare la gestione e il monitoraggio dei progetti di attivazione dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza, la Piattaforma, a regime, consentirà anche l'alimentazione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), necessario a migliorare la capacità di programmazione degli interventi e dei servizi sociali.

L'asse 4, infine, dedicato alla “capacità amministrativa”, prevede un'ampia quanto generica linea d'investimento dedicata all'efficienza “delle pubbliche amministrazioni e



dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance"³⁰².

5.5 La promozione dell'economia sociale e della responsabilità sociale delle imprese.

Un ruolo non secondario nella struttura del PON inclusione è quello riservato alla promozione dell'economia sociale e della responsabilità sociale delle imprese.

L'asse 3, sempre nell'ambito della priorità d'investimento 9i, stabilisce l'obiettivo specifico del rafforzamento dell'economia sociale (9.7), subito dopo aver indicato la sotto-Azione III "Prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e dello sfruttamento"³⁰³.

Le finalità di tale obiettivo specifico sono così articolate:

- rafforzare l'economia sociale con riferimento all'apporto che può fornire all'inclusione attiva delle categorie fragili;
- rafforzamento della co-progettazione di interventi a impatto sociale e di servizi sociali di qualità in partenariato tra economia sociale, imprese for profit e amministrazioni pubbliche locali;
- promuovere la Responsabilità Sociale di impresa quale veicolo di creazione di valore sociale aggiunto e promozione di inclusione sociale.

Al fine d'implementare tale obiettivo specifico, il Piano individua diverse linee d'azione, e principalmente:

- «promozione di progetti e di partenariati tra pubblico, privato e privato sociale finalizzati all'innovazione sociale, alla responsabilità sociale di impresa e allo sviluppo del welfare community» (azione 9.7.1) ³⁰⁴;

³⁰² Cfr. CE, Programma Operativo Inclusione, cit., pp. 108 ss. Si vedano, in particolare, le potenziali azioni finanziabili a partire da p. 115, che includono il «miglioramento dei processi organizzativi per una migliore integrazione e interoperabilità delle basi informative, statistiche e amministrative, in ambito sociale, con riferimento alla rete con il terzo settore; azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders».

³⁰³ *Ivi*, p. 81.

³⁰⁴ I progetti finanziabili sulla base di tale linea d'azione sono i seguenti: informazione e formazione degli operatori delle amministrazioni pubbliche locali sulle modalità di gestione di progetti in partenariato ad impatto sociale; azioni di formazione e diffusione sui contenuti e strumenti della riforma del terzo settore incluso il fondo per l'imprenditoria sociale rivolto ai soggetti della P.A., degli organismi del terzo settore, agli imprenditori sociali e alle imprese for profit; promozione di progetti gestiti da partenariati pubblico, privato e privato sociale ad impatto sociale nell'ambito dei servizi di welfare; studi, ricerche, scambio e diffusione buone prassi inerenti: i modelli di gestione in partenariato di progetti di inclusione sociale.



- «promozione dell'inclusione sociale da realizzarsi nell'ambito della Responsabilità sociale d'impresa» (azione 9.7.2.)³⁰⁵.

Le rimanenti linee d'azione riguardano, in termini generali, il rafforzamento delle c.d. imprese sociali (linee d'azione 9.7.3, 9.7.4 e 9.7.5), ma l'intero obiettivo 9.7 potrebbe essere teoricamente utilizzato per supportare l'instaurazione dei regimi di responsabilità sociale lungo tutta la filiera agro-alimentare.

Stando agli obiettivi dichiarati, il PON Inclusione potrebbe intervenire anche nel finanziamento d'interventi che rientrano nell'azione prioritaria 2 del Piano triennale: “gli interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti [che] migliorano il funzionamento e l'efficienza del mercato dei prodotti agricoli”³⁰⁶.

In linea teorica, potrebbero essere co-finanziati: il rafforzamento e l'espansione degli incentivi sui contratti di filiera per gli investimenti, l'innovazione tecnologica, la responsabilità sociale delle imprese e l'aggregazione dei produttori. Così come alcune misure previste nell'azione prioritaria 3, relativa al “rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, l'espansione del numero delle imprese aderenti e l'introduzione di misure per la certificazione dei prodotti migliorano la trasparenza e le condizioni di lavoro del mercato del lavoro agricolo”.

Sempre in linea teorica³⁰⁷, potrebbero rientrare nell'obiettivo 9.7 del PON Inclusione, anche altre misure indicate dal Piano triennale, quali: un sistema accessibile online e maggiormente fruibile per la consultazione delle imprese iscritte alla Rete; la diffusione delle pratiche di responsabilità solidale nelle filiere agroalimentari; la partecipazione delle aziende agricole ai sistemi di certificazione etica basati su criteri di conformità; e la maggior consapevolezza sul ruolo della Rete nella promozione dei prodotti agricoli e del lavoro dignitoso nel settore.

Si tratta, tuttavia, di interventi di portata ben più ampia rispetto alle caratteristiche complessive del PON Inclusione, che coinvolgono necessariamente più livelli ed ambiti di competenza e richiedono investimenti di maggior respiro (rispetto allo stanziamento previsto per l'obiettivo 9.7).

Più pragmaticamente, il recente Protocollo d'Intesa del 14 luglio 2021, attribuisce la responsabilità gestionale degli interventi appena richiamati al Ministero delle politiche

³⁰⁵ I progetti finanziabili sulla base di tale linea d'azione sono i seguenti: promozione di progetti interregionali finalizzati alla sperimentazione di nuove pratiche di RSI, sulla base della piattaforma degli indicatori già condivisa tra Amministrazioni centrali e regionali; studi, analisi e diffusione buone prassi inerenti le correlazioni tra RSI e sviluppo della competitività aziendale anche ai fini dell'inclusione socio-lavorativa.

³⁰⁶ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, cit., p. 24.

³⁰⁷ Al momento, sulla base dell'obiettivo 9.7, ai fini della nostra analisi, appare parzialmente rilevante solo uno studio dal titolo “L'economia sociale e il lavoro dignitoso – imprese sociali come modello di rigenerazione locale”, condotto dal Centro Internazionale di Formazione dell'O.I.L.



agricole, alimentari e forestali, che si impegna a sviluppare azioni in questa direzione anche con il ricorso alle risorse assegnate al PNRR (soprattutto per quel che concerne il potenziamento della misura dei contratti di filiera)³⁰⁸.

5.6 Gli investimenti infrastrutturali per l'integrazione sociale: la questione abitativa

Il Piano Triennale sul caporalato, coerentemente con quanto rilevato da tutti gli studi del fenomeno, dedica una specifica azione prioritaria dell'Asse Prevenzione ad una delle questioni che maggiormente concorrono alle condizioni di degrado dei lavoratori agricoli: la questione abitativa.

L'Azione prioritaria 5 del Piano, prevede, infatti, la “Pianificazione e attuazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo in alternativa a insediamenti spontanei e altri alloggi degradanti”.

Non vi è dubbio che si tratti di interventi che potrebbero contribuire in modo rilevante all'integrazione sociale dei lavoratori agricoli, con specifico riferimento ai lavoratori stranieri (sia dei Paesi Terzi, che comunitari).

Ma si tratta di misure anche funzionali a favorire, da un lato, la mobilità dei lavoratori stagionali, dall'altro, la costruzione di un mercato regolare del lavoro agricolo, riducendo oltre modo il potere di ricatto dei “caporali”, che tendono a fornire un “servizio completo” alle proprie vittime: alloggi e trasporti dalle baraccopoli ai luoghi di lavoro.

La questione abitativa, come già evidenziato nel capitolo II del presente lavoro, rappresenta probabilmente uno dei nodi strutturali che alimentano il fenomeno del caporalato e che richiedono, per una soluzione efficace, un'ampia concertazione e un efficiente coordinamento tra tutti gli attori, istituzionali e sociali, che operano all'interno di un distretto agro-alimentare e che, a vario titolo, hanno accesso a risorse diverse. L'esempio francese riportato nelle pagine precedenti, vede difatti coinvolti le autorità locali e gli stessi imprenditori agricoli, con il supporto di iniziative programmatiche e finanziarie predisposte da diversi enti istituzionali³⁰⁹.

La predisposizione di soluzioni alloggiative, inoltre, mette in evidenza, da un lato, la stretta relazione che intercorre tra servizi ai lavoratori vulnerabili e competitività del

³⁰⁸ Ministero dell'Interno, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, ANCI, *Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato*, 14 luglio 2021, cit., p.5.

³⁰⁹ Nel capitolo II del presente lavoro è stato rilevato come le principali opzioni, utilizzate in maniera congiunta, riguardano: il miglioramento di alloggi privati nel quadro dell'azione dell'*Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat* (ANAH); la creazione di alloggi convenzionati con il sistema dell'*Aide personnalisée au logement* (ALP); il finanziamento diretto ai lavoratori stagionali o ai produttori per le foresterie adibite nei pressi dei luoghi di lavoro. Per un elenco degli strumenti finanziari utilizzati nel caso francese, e per la relativa bibliografia, si rinvia all'ultimo paragrafo del capitolo II.



comparto agroalimentare; da un altro lato, mostra la sovrapposizione con questioni e strumenti programmatici legati alla politica agricola propriamente detta e alle politiche di sviluppo e coesione.

Come argomentato nel capitolo II, fornire ai lavoratori agricoli alloggi dignitosi e funzionali alle esigenze stagionali, oltre a ridurre i fattori di rischio dell'intermediazione illegale, possono concorrere a sostenere la competitività del comparto agro-alimentare, intervenendo in modo indiretto sul costo del lavoro.

Nell'attuale Programmazione delle risorse comunitarie, oltre alle opportunità offerte – come già detto - dal PON Legalità PON Legalità 2014 – 2020 e dal Programma complementare dello stesso POC Legalità, alcuni interventi potrebbero essere realizzati anche con le risorse destinate alla questione alloggiativa dal PON inclusione, che - nell'ambito degli assi 1-2 (sostegno a persone in povertà e marginalità estrema) - prevede una priorità d'investimento volta a favorire l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom.

Nell'ambito di tale priorità, le azioni previste sono:

- misure di sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia, anche attraverso la sperimentazione della loro integrazione con interventi infrastrutturali riguardanti le strutture abitative e socio sanitarie;
- prevenzione della condizione di senza dimora intervenendo nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione;
- interventi di pronto intervento sociale volti al rafforzamento dei servizi a bassa soglia.

Il riferimento alla comunità ROM sembra, in effetti, rivestire una valenza indicativa, quale esempio emblematico di comunità emarginate e di questioni con carattere emergenziale. In effetti, il Piano riconduce, in termini generali, l'emergenza abitativa nell'ambito della strategia in tema di povertà e del sostegno a persone in povertà e marginalità estrema. Pertanto, le risorse potrebbero essere destinate anche ad interventi volti alla soluzione delle criticità abitative di altre comunità di persone che vivono in contesti degradati (quali i migranti impiegati nella filiera agroalimentare).

Non è necessario, tuttavia, fermare l'attenzione solo sulle risorse del PON Inclusione: la questione abitativa si presenta come una delle azioni che richiede un approccio integrato, da realizzare con finanziamenti multi-fondo.

Semmai, una possibile criticità di questa tipologia di interventi risiede proprio nella necessità di un coordinamento tra le diverse iniziative messe in campo da una pluralità di attori: dal Ministero degli interni (progetti finanziati nell'ambito del PON legalità e del FAMI) alle Regioni, nell'ambito dei diversi Fondi a loro disposizione.

Del resto, tale criticità è segnalata dallo stesso Piano triennale, che - nella prospettiva di massimizzare i risultati con le risorse già a disposizione - argomenta che «la



promozione di soluzioni alloggiative di lungo periodo [...] vedranno la progettazione, attuazione e gestione di servizi alloggiativi rispondenti ai livelli essenziali e basati sui modelli già sperimentati a livello locale (centri di accoglienza temporanei, accoglienza diffusa, uso di edifici pubblici in disuso o confiscati alla criminalità organizzata, riqualificazione di borghi rurali, promozione di contratti di locazione privati). Questi interventi di lungo periodo saranno anche essenziali per garantire l'assistenza abitativa alle vittime di sfruttamento lavorativo (azione prioritaria 9)».

Il necessario coordinamento con le iniziative avviate con il supporto degli strumenti programmatici preposti specificamente per la gestione del fenomeno migratorio si evince con maggiore chiarezza anche dallo specifico riferimento alla condizione dei titolari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati, per i quali «le amministrazioni potranno anche avvalersi dei servizi di accoglienza integrata previsti nell'ambito del Sistema di protezione internazionale e minori non accompagnati (SIPROIMI)».

Gli esempi riportati nelle pagine precedenti, come quello del borgo di Drosi³¹⁰, suggeriscono modelli di intervento che superino l'approccio emergenziale, muovendo dalla riqualificazione delle aree rurali sempre più afflitte dal fenomeno dello spopolamento. In tale prospettiva assumono rilievo i programmi e le risorse finanziarie messe a disposizione dalla Politica Agricola Comune (PAC) e dal Fondo sviluppo e coesione (FSC).

Tale interpretazione è in parte suggerita anche dal Piano triennale lì dove prevede che «le amministrazioni locali saranno impegnate nella pianificazione e realizzazione di soluzioni alloggiative dignitose - in collaborazione con altri attori che operano a livello territoriale e, in particolare, i rappresentanti delle parti sociali e gli Enti bilaterali - anche attraverso l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale»³¹¹.

Il tema va affrontato con un'ottica di ampio respiro. In tal senso, sembra muoversi il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede una specifica linea d'intervento volta al superamento degli insediamenti abusivi per il contrasto al caporalato, all'interno della Missione 5 "Inclusione e Coesione"³¹².

5.7 Le politiche di inclusione e coesione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Il PNRR destina alla Missione 5 - "Inclusione e coesione" - una quota di investimenti di circa 19,87 miliardi.

³¹⁰ Sul caso del borgo di Drosi si rinvia all'ultimo paragrafo del capitolo II.

³¹¹ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, cit., p. 27.

³¹² Piano di Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), p. 203.



Si tratta, con tutta evidenza, di una “Missione” alla quale guardare con attenzione ai fini dell’implementazione del Piano triennale: la Misura, infatti, incide direttamente:

- sulle politiche per il lavoro (componente 1, dotata di 6,6 miliardi),
- sugli investimenti per le infrastrutture sociali (componente 2, dotata di 11,17 miliardi)
- sugli interventi speciali per la coesione sociale (componente 3, dotata di 1,98 miliardi)³¹³.

Come anticipato nel precedente paragrafo, una delle azioni espressamente dedicate al contrasto del fenomeno del caporalato dal PNRR è una specifica linea d’intervento volta al superamento degli insediamenti abusivi³¹⁴.

A tale linea d’intervento, inserita nella componente 2 della Missione 5 (infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore), sono attribuiti 270 milioni.³¹⁵ Si tratterebbe di una specifica linea d’intervento del più ampio progetto “Piani Urbani Integrati”, riservata al recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo, che è espressamente concepita quale attuazione del Piano triennale³¹⁶.

Il PNRR specifica che l’esecuzione di tale parte del Piano triennale è inserita nella più generale “strategia di contrasto al lavoro sommerso”, che come anticipato nel capitolo 3 del presente lavoro dovrebbe portare all’adozione di un Piano d’azione nazionale contro il lavoro sommerso, le cui misure dovrebbero «affiancarsi a quelle previste nel Piano Triennale»³¹⁷.

Tale nuovo Piano d’azione, che dovrebbe essere adottato entro il 2022, rappresenta, al momento, l’unica voce della componente 1 della Missione 5, dedicata alle politiche del lavoro, per la quale non appare indicata una specifica dotazione finanziaria.

Non risulta chiaro, al momento, se l’annunciato nuovo Piano, di portata più generale, procederà ad una mappatura delle risorse disponibili, senza prevederne ulteriori. O se – vista la coincidenza delle “date” relative alla fine del Piano triennale per il caporalato e all’adozione del Piano per il lavoro sommerso - si debba ipotizzare che quest’ultimo sia destinato ad “assorbire” il primo.

Un’ipotesi plausibile è che le azioni e gli interventi programmati nell’ambito del Piano triennale vengano intese quali misure “ponte”: interventi “prodromici” all’avvio dell’ambiziosa fase di riforme prefigurata dal PNRR.

Allo stadio attuale, si può ritenere che il Piano triennale possa svolgere, comunque, la funzione di “programma pilota”, che può “accompagnare” il passaggio alla nuova fase di

³¹³ *Ivi*, p. 198.

³¹⁴ *Ivi*, p. 214.

³¹⁵ *Ivi*, p. 208.

³¹⁶ *Ivi*, p. 214.

³¹⁷ *Ivi*, p. 203.



programmazione delle risorse e degli interventi, avviando alcune di quelle misure utili, anche su scala più larga (in settori diversi da quello agricolo), a fini del contrasto del più ampio fenomeno del lavoro irregolare (del quale il caporalato costituisce un “sottosistema”).

Oltre alla questione abitativa, il PNRR contiene indicazioni e risorse per le misure-chiave di ogni politica di emersione del lavoro sommerso e, segnatamente, per quella del potenziamento e della razionalizzazione dei servizi di intermediazione nel mercato del lavoro, nonché del sistema della vigilanza sul rispetto della normativa di tutela dei lavoratori. Misure, come si è visto, entrambe previste dal Piano triennale e, finora, sostenute principalmente dal PON SPAO (e dai POR FSE).

Come già sostenuto, si tratta di un’azione che richiede riforme e investimenti che esigono di svilupparsi e di consolidarsi in un arco temporale più ampio rispetto a quello previsto dal Piano stesso.

Va, dunque, vista come una prospettiva di grande rilievo l’attenzione riservata dal PNRR al potenziamento dei Centri per l’impiego. La linea d’azione dedicata, che dovrebbe disporre di 60 milioni di euro, prevede il «rafforzamento del sistema dei Centri per l’Impiego, al fine di favorire processi di miglioramento dell’offerta di servizi di qualità -, analisi dei fabbisogni di competenze, definizione di piani formativi individuali, servizi efficaci di accoglienza, orientamento e presa in carico»³¹⁸.

All’interno di tale ampia definizione potrebbero ricadere anche le misure previste dall’asse prioritario 1 del Piano triennale, dedicato alla creazione di un sistema informativo di gestione e monitoraggio del mercato del lavoro agricolo.

In modo ancora più evidente, risulterebbero finanziabili le misure previste dall’azione prioritaria 4, relativa alla Pianificazione dei flussi di manodopera: la predisposizione di servizi specializzati per l’intermediazione del lavoro in agricoltura; il rafforzamento della collaborazione tra CPI e altri operatori accreditati; l’attivazione della piattaforma d’incontro domanda-offerta; il controllo e il monitoraggio servizi per l’impiego privati.

Un intervento di portata strutturale sui CPI, quale quello delineato dal PNRR, consentirebbe, inoltre, di realizzare e “mettere a regime” le azioni al momento previste dall’asse prioritario 10 del Piano triennale, che prefigurano l’attribuzione ai CPI di un “ruolo chiave nella presa in carico e supporto alle vittime attraverso azioni di formazione professionale, inserimento lavorativo e accesso ad altre misure di politica attiva del lavoro”.

In termini più generali, l’approccio che emerge dal PNRR sembra porsi in linea di continuità con quanto auspicato dal Piano triennale e timidamente emerso negli ultimi anni: un cambiamento di paradigma rispetto allo smantellamento e al depauperamento

³¹⁸ *Ivi*, p. 203.



graduale dei sistemi di intermediazione pubblici che, come evidenziato nella parte introduttiva del presente lavoro, hanno caratterizzato la storia delle politiche del lavoro italiane degli ultimi decenni.

Allargando lo sguardo alla terza, ed ultima, componente della Missione 5, dedicata agli interventi speciali per la coesione sociale, significativo rilievo assumono le linee d'investimento 1, relativa alla strategia nazionale per le aree interne (dotata di 83 milioni di euro), e la linea d'investimento 2, concernente la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie (dotata di 30 milioni di euro).

La linea di investimenti dedicata alla strategia nazionale per le aree interne potrebbe fornire risorse alle autorità locali al fine di attuare le azioni dell'asse prioritario 6 del Piano triennale, dedicato come detto alla "Pianificazione e attuazione di soluzioni di trasporto per migliorare l'offerta di servizi adeguati ai bisogni dei lavoratori agricoli".

Una delle voci dell'investimento 1 della componente 3 della Missione 5 prevede il "Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità", che «mira ad agevolare la soluzione a problemi di disagio e fragilità sociale, mediante l'intensificazione dell'erogazione di servizi [...], anche facilitando l'accessibilità ai territori e i collegamenti con i centri urbani. L'attuazione prevede l'incremento dei fondi sotto forma di trasferimenti destinati alle autorità locali per la realizzazione d'infrastrutture sociali che possano servire ad incrementare l'erogazione di servizi sul territorio»³¹⁹. Nell'ambito di tale definizione, ci sembra che possa ricadere il "miglioramento della quantità e qualità dei servizi di trasporto dedicati", previsto dall'asse prioritario 6 del Piano triennale, che tra i fondi utilizzabili indica anche i Programmi di sviluppo rurale.

La linea d'investimento dedicata alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, infine, potrebbe concorrere al riutilizzo di tali beni in funzione dell'offerta di servizi ai lavoratori vulnerabili, attraverso i c.d. progetti multistakeholders e multidisciplinari. Tale misura, secondo il PNRR, «intende restituire alla collettività un numero significativo di beni confiscati per fini di *sviluppo economico e sociale (inclusa la creazione di posti di lavoro)*».

La misura è direttamente collegata al «potenziamento del social housing, alla rigenerazione urbana e al rafforzamento dei servizi pubblici di prossimità e ai servizi socio-culturali».

Oltre a concorrere alla soluzione della questione abitativa, i fondi destinati a tale linea d'intervento potrebbero essere utilizzati, nei termini illustrati nel capitolo precedente, nel quadro delle azioni previste delle azioni prioritarie 9 e 10 del Piano triennale, relative alla "realizzazione di percorsi socio-lavorativi integrati ai servizi di riferimento e ai

³¹⁹ Ivi, p. 217.



meccanismi di protezione e assistenza” e all’attivazione dei “programmi sperimentali e progetti pilota per validare il sistema nazionale di reinserimento socio-lavorativo”.

Si profila, insomma, uno scenario nel quale i fondi del PNRR potrebbero contribuire a colmare il carattere asimmetrico tra impianto programmatico e piano delle risorse previsto dal Piano triennale.

Il che appare ancora più evidente se si prendono in analisi le misure espressamente dedicate alle fragilità strutturali del comparto e delle filiere agroalimentari che favoriscono i fenomeni del caporalato, che sono oggetto specifico delle riflessioni sviluppate nel prossimo capitolo.



CAPITOLO 6

Le risorse per gli investimenti nel mercato agroalimentare

6.1 La promozione del corretto ed efficiente funzionamento del mercato agroalimentare

Il Piano Triennale per il contrasto del caporalato mette, correttamente, in evidenza come tra le principali cause del fenomeno vi siano una serie di fattori che attengono alla struttura economica del settore agro-alimentare: «la dispersione di valore che avviene lungo la filiera agroalimentare, a causa della frammentazione degli operatori, dell'organizzazione logistica e del funzionamento dell'industria di trasformazione che incide sul prezzo dei prodotti agricoli riconosciuti ai produttori (su 100 euro agricolo è inferiore ai due euro) *può spingere alla soddisfazione di tutta o parte della domanda di lavoro agricolo attraverso il ricorso al lavoro non dignitoso*» (p. 5).

Si tratta di fattori strutturali che agiscono “a monte” dei rapporti di lavoro e che, pertanto, possono incidere (e incidono) anche sull'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici di “collocamento”, che possono “intermediare” solo tra domanda ed offerta di lavoro regolare.

Non a caso, dunque, l'**Azione prioritaria 2 dell'Asse Strategico “Prevenzione”** è interamente dedicata agli **“interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti agricoli”** funzionali all'obiettivo del miglioramento dell'efficienza del mercato.

Larga parte dei problemi strutturali che rendono il mercato agroalimentare italiano scarsamente competitivo sul piano europeo e fortemente penalizzato - sia per ciò che riguarda la remunerazione dei produttori agricoli, sia per quel che attiene ai salari delle lavoratrici e dei lavoratori (nonché alle condizioni di sicurezza sul lavoro) - esigerebbero un ripensamento del sistema degli incentivi pubblici, pur non esigui, destinati al settore.

Nel medio periodo, infatti, una competitività fondata sul doppio sfruttamento della base della “piramide” delle filiere agroalimentari (agricoltori e lavoratori) rischia di disincentivare (come già avvenuto in passato nel nostro Paese) lo stesso sfruttamento della risorsa agricola (abbandono delle terre, spopolamento delle aree rurali, rinuncia da parte delle giovani generazioni ad investire nel settore agricolo).

Un intervento sul mercato agroalimentare richiede, pertanto, politiche ambiziose di sviluppo e coesione sociale e territoriale, che puntando a rimuovere le diseconomie del



settore, creino le condizioni per disincentivare (rendendolo meno vantaggioso) il ricorso al lavoro irregolare.

Il nesso tra investimenti rivolti a ridurre le diseconomie del settore (creazione delle infrastrutture necessarie a ridurre i costi che attualmente gravano sull'accesso al credito, sull'organizzazione logistica e sul trasporto) e azioni di contrasto delle prassi di sfruttamento lavorativo non è esclusivamente "indiretto".

Non si tratta, infatti, di ipotizzare una sorta di automatismo tra la contrazione dei costi su altri fattori (terre, capitali, strumentazione, ecc.) e la "disponibilità" dell'impresa a sostenere i costi del lavoro "dignitoso" (regolare).

Si tratta, anche, di ribadire l'effetto "diretto" che sull'emersione del lavoro sommerso possono esercitare tutti gli incentivi previsti per le imprese, sia quelli orientati agli investimenti strumentali (acquisto di macchinari, digitalizzazione, ecc.), sia quelli rivolti al sostegno dell'occupazione: come anticipato, infatti, la normativa vigente in materia di trasparenza e di responsabilità sociale delle imprese subordina la concessione di qualsiasi "beneficio" pubblico al rispetto della disciplina di tutela dei lavoratori (condizioni contrattuali, regolarità contributiva, sicurezza sul lavoro, ecc.).

La fase attuale di fuoriuscita dalla grave crisi degli ultimi anni può rappresentare un'occasione inedita per aggredire il corto circuito tra disinvestimenti e incremento dei fenomeni di grave sfruttamento.

Il momento attuale sembra, invero, caratterizzato da un forte rilancio della progettualità nazionale, in vista di una più «ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese». Nella *Premessa* al PNRR, il Presidente del Consiglio sostiene, infatti, che «il Governo intende aggiornare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; automotive; filiera della salute» (PNRR, p. 5).

Alle risorse, pur cospicue, già in passato destinate alle politiche di sviluppo e coesione dalla programmazione in chiusura (2014-2020), si aggiungono, adesso, le risorse che dovrebbero derivare dal 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).

Ci troviamo in una fase di delicata transizione e sovrapposizione tra la chiusura della Programmazione 2014-2020 (e la conseguente accelerazione nell'impiego delle risorse residue), l'apertura della successiva programmazione 2021-2027 (che può giungere fino al 2030) e la gestione delle nuove risorse derivanti dalla reazione alla crisi pandemica Covid-19.

Una fase al tempo stesso programmatica e gestionale, i cui ritmi incalzanti non consentono un'analisi dettagliata degli investimenti in via di realizzazione e del loro



potenziale impatto sulle politiche di regolazione del mercato del lavoro e del mercato agricolo.

In questa sede, pertanto, ci si limita ad una schematica ricognizione delle opportunità derivanti, nella fase in corso, dalle risorse destinate alle politiche di sviluppo e di coesione e dai principali strumenti di sostegno del settore agricolo.

6.2 Gli interventi e le risorse per la politica di sviluppo e coesione. Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)

Com'è noto, le politiche di sviluppo regionale dell'UE mirano a raggiungere la coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità fra le diverse regioni degli Stati membri. Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'UE - sulla base di accordi stipulati con i singoli Stati membri (Accordi di Partenariato) e secondo regole condivise - assegna in un arco temporale di sette anni (ciclo di programmazione) specifiche risorse finanziarie a cui si aggiungono, per il principio dell'addizionalità, le risorse nazionali messe a disposizione dai medesimi Stati Membri.

Nel "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie" (c.d. Fondo IGRUE) sono iscritte le risorse nazionali destinate, per il principio dell'addizionalità, al cofinanziamento degli interventi comunitari nelle aree obiettivo dei fondi strutturali.

Nel Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) sono iscritte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali destinate ad attuare l'obiettivo costituzionale di "rimuovere gli squilibri economici e sociali" tra le diverse aree del Paese.

Il FSC è, dunque, lo strumento finanziario nazionale attraverso il quale vengono attuate le politiche per lo sviluppo orientate alla coesione economica, sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali, in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione³²⁰.

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento ordinario (nonché a quello comunitario e al contestuale cofinanziamento nazionale) che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale³²¹.

³²⁰ Si veda la pagina dedicata al FSC dal DIPE della Presidenza del Consiglio dei ministri: <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2021/01/15/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-3/> (ultimo accesso 2 aprile 2021).

³²¹ Il FSC nasce dalla trasformazione del precedente Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), istituito con la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289 – articolo 61), la cui gestione – nell'anno 2010 - era stata affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri (cfr. Legge 30 luglio 2010, n. 122, articolo 7, commi 26 e 27). Il passaggio dal FAS al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) viene disciplinato dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, che ha anche reso esplicito e prioritario l'obiettivo di dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che



Il requisito dell'aggiuntività è espressamente precisato dalla disciplina istitutiva del Fondo, laddove si dispone (articolo 2 del D.Lgs. n. 88/2011) che le risorse non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza con l'analogo criterio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'UE.

L'intervento del Fondo è destinato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale, sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi. Il Fondo ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'UE, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari.

Per il periodo 2014-2020, le risorse attribuite al FSC sono state distribuite con delibera del CIPE322 tra le aree tematiche appositamente indicate dalla Cabina di regia competente alla programmazione del FSC323: infrastrutture; ambiente; sviluppo economico; agricoltura; turismo, cultura, e valorizzazione delle risorse naturali; occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà; rafforzamento della pubblica amministrazione324.

Nel bilancio di previsione per il triennio 2021-2023 (legge n. 178/2020 e relativo D.M. Economia 30 dicembre 2020 di ripartizione delle dotazioni dei singoli programmi di spesa in capitoli), il Fondo Sviluppo e Coesione presenta, una dotazione per il triennio pari a circa 10 miliardi nel 2021, 11,5 miliardi nel 2022 e circa 9 miliardi nel 2023.

La legge di bilancio per il 2021 (articolo1, commi 177-178, legge n. 178/2020) ha disposto una prima assegnazione di risorse aggiuntive in favore del Fondo per lo sviluppo

sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese (art. 4 del decreto legislativo n. 88 del 2011).

³²² Compete al CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica), ora rinominato CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile), approvare con proprie delibere gli atti di programmazione delle risorse FSC.

³²³ La Cabina di Regia, competente alla programmazione del FSC 2014-2020 è stata istituita con DPCM del 25 febbraio 2016, è presieduta dal Ministro per il sud e la coesione territoriale e presenta tra i suoi componenti: il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio o il Ministro Segretario del CIPE; il Ministro per gli affari regionali e le autonomie; il Ministro delegato per l'attuazione del programma di Governo; il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; un Presidente di Città metropolitana designato dall'ANCI; tre Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (incluso il Presidente della stessa Conferenza); due rappresentanti delle Regioni "meno sviluppate e in transizione"; un rappresentante delle Regioni "più sviluppate".

³²⁴ Il quadro di ripartizione delle risorse del FSC 2014-2020 tra le aree tematiche di interesse del FSC, individuate dalla delibera n. 25 del 2016, è stato poi aggiornato – anche in esito alle dotazioni intervenute in tempi successivi a valere sul Fondo - dalla delibera CIPE n. 26 del 2018, che ha inoltre modificato e aggiornato alcune regole di funzionamento del Fondo per il periodo 2014-2020, ad esempio spostando in avanti, al 31 dicembre 2021, il termine per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti, già stabilito al 31 dicembre 2019 dalle precedenti delibere n. 25 e n. 26 del 2016.



e la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027, nell'importo di 50 miliardi di euro, destinate a sostenere interventi per lo sviluppo finalizzati a ridurre i divari socio-economici e territoriali tra le diverse aree del Paese. Il finanziamento è autorizzato secondo la seguente articolazione temporale: 4 miliardi per il 2021, 5 miliardi annui dal 2022 al 2029 e 6 miliardi per l'anno 2030.

La stessa legge di bilancio 2021 ha, inoltre, confermato il riparto territoriale che assegna l'80% delle risorse alle aree del Mezzogiorno e il 20 % a quelle del Centro-Nord, e allo stesso tempo ha confermato la cornice di programmazione delle risorse FSC 2021-2027, che prevedono i seguenti elementi di riferimento strategico, di governance e di procedura:

- l'impiego della dotazione finanziaria del FSC attraverso Piani di sviluppo e coesione (PSC), approvati con deliberazioni del CIPE (ora CIPESS);
- la definizione delle aree tematiche e gli obiettivi strategici da parte dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale, in collaborazione con le amministrazioni interessate e comunicati alle Commissioni parlamentari;
- la ripartizione tra le diverse aree tematiche da parte del CIPE della dotazione finanziaria del FSC, predisponendo eventuali variazioni della stessa su proposta.

6.3 Il processo di revisione dell'assetto programmatico del FSC

La scelta di "riattivare" e rifinanziare il FSC è stata motivata dalla constatazione del "drastico ridimensionamento" subito dalla capacità di utilizzo del Fondo nel periodo 2014-2019: «al 31 ottobre 2019, lo stato di attuazione degli interventi finanziati con il FSC 2014-20 era assai deludente, con un avanzamento dei pagamenti sul totale delle risorse programmate pari ad appena il 3,3%. Gli sforzi di accelerazione della spesa, nell'ultimo trimestre del 2019, hanno consentito di arrivare a circa 2,7 miliardi di uscite di cassa, un incremento di circa il 60% rispetto al 2018»³²⁵.

A partire dalla fine del 2019, si è dunque avviato un processo di revisione dell'assetto programmatico del Fondo per lo sviluppo e la coesione, al fine di accelerare la capacità di spesa delle amministrazioni, centrali e regionali e rafforzare i livelli di attuazione delle risorse per le politiche di coesione, il cui scarso grado di utilizzo e avanzamento negli anni precedenti ha fortemente penalizzato proprio l'area del Paese che evidenzia gravi ritardi infrastrutturali e dinamiche divergenti nella performance economica rispetto al resto d'Italia e d'Europa.

³²⁵ È quanto sostenuto nel febbraio 2020 nel Piano SUD 2030, presentato dal Ministro per il sud e la coesione territoriale, in: http://www.ministropersud.gov.it/media/2003/pianosud2030_documento.pdf.



In particolare, l'articolo 44 del D.L. 34 del 2019 (cd D.L. crescita) – come successivamente modificato dall'art. 1, co. 309, della legge di bilancio 2020 - prevede una riclassificazione degli attuali documenti di programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione relativi ai vari cicli di programmazione (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020), effettuata dall'Agazia per la coesione, sentite le amministrazioni interessate, finalizzata alla predisposizione di unico Piano operativo denominato «Piano sviluppo e coesione» per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del Fondo, in sostituzione dei precedenti molteplici documenti programmatori, al fine di garantire un coordinamento unitario in capo a ciascuna Amministrazione, nonché una accelerazione della spesa degli interventi finanziati a valere sulle risorse del Fondo medesimo³²⁶.

Contestualmente, si è proceduto ad una riforma - presentata come non meramente nominalistica - del CIPE: «al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche in materia di sviluppo sostenibile di cui alla risoluzione A/70/L. I adottata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite il 25 settembre 2015», l'art. 1-bis, DL 14 ottobre 2019, n. 111, recante «Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria», convertito, con modificazioni, dalla legge 12 dicembre 2019, n.141 (il cd “decreto clima”) stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio 2021 il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) assuma la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPRESS).

La straordinaria situazione pandemica da Covid-19 ha, poi, dato luogo ad un'intesa normativa emergenziale, che è intervenuta a modificare – talora radicalmente – anche l'ordinario assetto della programmazione dei Fondi Strutturali. In particolare, il D.L. n. 34 del 2020 (c.d. decreto rilancio):

- all'articolo 241 ha autorizzato per gli anni 2020 e 2021 - nelle more di sottoposizione all'approvazione da parte del CIPE dei citati “Piani di sviluppo e coesione” di cui all'articolo 44 del D.L. n. 34/2019 – *l'utilizzo in via eccezionale delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) rivenienti dai cicli programmatori 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 per qualsiasi*

³²⁶ In base alla legge, i Piani devono essere approvati dal CIPE (ora CIPRESS), su proposta del Ministro per il Sud, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto Crescita. Ogni singolo Patto considera il complesso delle risorse disponibili, provenienti dai PON e POR dei Fondi Strutturali della vecchia programmazione 2007-2013 e dal Fondo Sviluppo e Coesione della vecchia programmazione 2007-2013, nonché dai PON e POR dei Fondi Strutturali 2014-2020, dai Fondi di Cofinanziamento regionale e dal Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, oltre a eventuali finanziamenti specifici.



tipologia di intervento connesso a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia da Covid-19³²⁷.

- l'art. 242 ha disciplinato la possibilità, per le Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi attuativi dei Fondi strutturali 2014-2020, di disporre di un'ampia *flessibilità* per l'impiego tempestivo dei fondi a sostegno delle spese per l'emergenza Covid-19, nonché di promuovere un'azione di *riprogrammazione* delle risorse disponibili nell'ambito della programmazione 2014-2020, nel rispetto dei vincoli di destinazione territoriale³²⁸.

L'attuazione di questo complesso processo di riprogrammazione delle risorse non utilizzate e di avvio della programmazione delle risorse "future" si è tradotta in un'intensa attività del CIPE, che nel corso del 2020 ha approvato numerose delibere di riparto e di assegnazione di risorse.

Nella prima seduta del CIPRESS, svoltasi il 29 aprile 2021 e presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi, il Comitato ha approvato la disciplina del quadro della regolamentazione per la definizione, gestione e monitoraggio degli interventi finanziati con risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) delle programmazioni 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020. Sono stati inoltre approvati 30 Piani di sviluppo e coesione (PSC) di amministrazioni centrali e regionali titolari di risorse FSC³²⁹.

Va, infine, ricordato che una quota del FSC pari a 15,5 miliardi viene utilizzata per anticipare il finanziamento dei progetti contenuti nel PNRR. La consistenza complessiva del Fondo, tuttavia, resta invariata: il Fondo complementare varato dal Consiglio dei ministri il 29 aprile 2021 incrementa le risorse del FSC per lo stesso importo.

6.4 Le risorse aggiuntive per gli interventi per il Mezzogiorno. PNRR e REACT-EU

Il processo di riattivazione e riprogrammazione delle risorse destinate allo sviluppo ed alla coesione, insieme all'avvio di una nuova fase di risorse aggiuntive (rispetto a quanto prevedibile solo un anno fa) si sta svolgendo con una rapidità senza precedenti.

La questione più complessa che già si profila è quella della capacità delle nostre Amministrazioni pubbliche di riuscire a mantenere il necessario ritmo di spesa, senza

³²⁷ A tal fine, la Cabina di regia è stata autorizzata a procedere all'approvazione di tali riprogrammazioni, delle quali viene data apposita informativa al CIPE da parte dell'Autorità politica delegata per le politiche di gestione.

³²⁸ Tale possibilità è stata concessa alle amministrazioni nazionali, regionali o locali nell'ambito dei Programmi operativi dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020, ai sensi del regolamento (UE) 2020/460 del 30 marzo 2020 e del regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020.

³²⁹ L'elenco dei PSC approvati è consultabile sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri: <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2021/04/29/il-cipress-approva-le-disposizioni-quadro-per-il-piano-di-sviluppo-e-coesione-e-30-piani-di-sviluppo-e-coesione/>



snaturare gli obiettivi dei numerosi Piani che si susseguono a ritmo incalzante, talora sovrapponendosi tra loro³³⁰.

Risale solo al febbraio 2020, la presentazione da parte del Ministro del Sud e della coesione territoriale del “Piano Sud 2030, sviluppo e coesione per l’Italia”: un piano decennale che perseguiva l’ambizioso obiettivo di mettere in sicurezza le risorse finanziarie del ciclo 2014-2020, ancorandole a quelle previste dal ciclo 2021-2027³³¹.

Il Piano, riprendeva le cinque Missioni individuate dalla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza, approvata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2019³³²:

- Un Sud rivolto ai giovani: investire su tutta la filiera dell’istruzione, a partire dalla lotta alla povertà educativa minorile, per rafforzare il capitale umano, ridurre le disuguaglianze e riattivare la mobilità sociale;
- Un Sud connesso e inclusivo: infittire e ammodernare le infrastrutture, materiali e sociali, come fattore di connessione e di inclusione sociale, per spezzare l’isolamento di alcune aree del Mezzogiorno e l’isolamento dei cittadini in condizioni di bisogno;
- Un Sud per la svolta ecologica: rafforzare gli impegni del Green Deal al Sud e nelle aree interne, per realizzare alcuni obiettivi specifici dell’Agenda ONU 2030 e mitigare i rischi connessi ai cambiamenti climatici;
- Un Sud frontiera dell’innovazione: supportare il trasferimento tecnologico e il rafforzamento delle reti tra ricerca e impresa, nell’ambito di una nuova strategia di politica industriale;
- Un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo: rafforzare la vocazione internazionale dell’economia e della società meridionale e adottare l’opzione strategica mediterranea, anche mediante il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES) e i programmi di cooperazione allo sviluppo.

Il Piano SUD 2030, riepilogava tali missioni, presentandole come multisettoriali e di ampio respiro, proponendosi di generare cambiamenti con un impatto sociale significativo nel medio e nel lungo termine³³³.

In tale prospettiva, il Piano enunciava l’avvio di politiche rivolte ad affrontare, tramite investimenti in “infrastrutture fisiche e sociali”, molti di quei fattori strutturali che

³³⁰ Sebbene, le risorse destinate ai diversi Fondi siano – come già detto – complementari tra loro, molte azioni potrebbero – di fatto – sovrapporsi tra loro, in assenza di un quadro programmatico unitario e di una governance disarticolata tra diversi livelli di competenze.

³³¹ Lo slittamento temporale dei pagamenti a valere sui Fondi SIE e sull’FSC prolunga l’orizzonte temporale di investimento al 2030, confermando l’impegno decennale del Piano.

³³² “Piano Sud 2030, sviluppo e coesione per l’Italia”, in http://www.ministropersud.gov.it/media/2003/pianosud2030_documento.pdf.

³³³ Piano Sud 2030, cit., p. 12.



attualmente concorrono alla pervicace persistenza dei fenomeni di sfruttamento in agricoltura, e in modo particolare al fenomeno del caporalato (trasporti, situazioni alloggiative).

A distanza di poco più di un anno, molti degli interventi sono stati già avviati e molte risorse sono state già assegnate. Ma il quadro complessivo della programmazione per il Sud si è già parzialmente modificato, anche grazie alla possibilità di accesso a nuovi strumenti di intervento nel Mezzogiorno.

Come già detto, il Governo ha già ottenuto dalla Commissione Europea l'approvazione dei Piani relativi ai due principali Fondi del Next Generation EU (RRF e REACT-EU), che prevedono una forte iniezione di risorse aggiuntive per investimenti pubblici nel Mezzogiorno³³⁴.

PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato in Consiglio dei Ministri assegna alle Regioni dell'Italia meridionale una quota imponente di fondi: circa 82 miliardi di euro. Si tratta del 40% di tutte le risorse territorializzate, cioè con una destinazione specifica sui territori. L'obiettivo esplicitato nel Piano è di "accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese". Non si tratta di un tetto massimo, bensì del punto di partenza: se le regioni meridionali sapranno sfruttare questa opportunità, la quota del 40% potrà crescere.

Il Piano confida, dunque, soprattutto sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni per accelerare e rendere efficienti, oltre agli investimenti contenuti nel Piano, l'impiego di tutti i fondi strutturali, che - in alcuni casi - possono accompagnare lo sviluppo del Sud fino al 2030.

Tra le misure che potrebbero avere un impatto significativo sul miglioramento delle condizioni dei lavoratori, particolare attenzione andrà rivolta ai consistenti incentivi previsti per le imprese.

Il PNRR prevede, tra l'altro, lo stanziamento di 2,8 miliardi di euro per la promozione dell'agricoltura sostenibile, con una particolare attenzione all'ammodernamento dei macchinari agricoli e all'installazione di pannelli ad energia solare (alcune di queste misure sono già in atto).

React-EU - Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa.

³³⁴ Commissione europea, 22 giugno 2021, *Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, COM (2021) 344 final.



La dotazione complessiva di React-EU è pari a 47,5 miliardi di euro (oltre 50 miliardi a prezzi correnti). **All'Italia spettano circa 13,5 miliardi di euro**, di cui 11,3 già nel 2021. Il Piano presentato dal Governo, assegna al Mezzogiorno **una quota del 64,3% di queste risorse, pari a circa 8,36 miliardi di euro**.

Si tratta di risorse che andranno a sommarsi a quelle già previste per il ciclo della politica di coesione europea 2014-2020 e saranno erogate nel 2021 e 2022 per progetti da realizzare entro il 2023.

La programmazione di questi fondi spetta al Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, che ha predisposto un apposito piano per l'utilizzo delle risorse, inviato alla Commissione europea, il 9 aprile 2021³³⁵.

D'intesa con la Commissione europea, si è deciso di concentrare le risorse su un numero limitato di programmi nazionali, anche per garantire un utilizzo tempestivo delle risorse, che dovrà completarsi entro il 2023. Una parte delle misure elencate è stata comunque già avviata (o realizzata) e i fondi che arriveranno da Bruxelles copriranno i costi sostenuti.

Tra gli interventi che potrebbero avere il maggior impatto sull'emersione del lavoro irregolare, i 4 miliardi di euro rivolti a finanziare la riduzione del 30% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro del settore privato per i rapporti di lavoro dipendente nel Mezzogiorno.

A questa misura, si aggiungono il potenziamento degli incentivi all'assunzione e all'occupazione stabile di giovani e donne, già previsti dalla Legge di Bilancio 2021, e degli interventi destinati all'adeguamento delle competenze dei lavoratori e all'accompagnamento alla ricerca di lavoro, anche attraverso un ulteriore importante finanziamento del Fondo Nuove Competenze, rivolto alla riqualificazione dei lavoratori³³⁶.

Il React-EU destina, inoltre, 280 milioni di euro (di cui 120 milioni al Sud) per sostenere le persone in condizioni di povertà e deprivazione, finanziando ulteriormente il Programma nazionale FEAD (Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti) e il Programma Nazionale Inclusione.

Nel dettaglio, 190 milioni di euro saranno riservati all'incremento della distribuzione di aiuti alimentari e 90 milioni a rafforzare la rete di servizi locali rivolti alle persone senza dimora e/o in condizioni di marginalità estrema.

Ulteriori interventi di inclusione e rivitalizzazione sociale e occupazionale saranno realizzati nelle Città metropolitane: si rifinanzia il PON Metro con 900 milioni di euro (di

³³⁵ Cfr. <http://www.ministeroperilsud.gov.it/approfondimenti/schede/tutte-le-misure-e-le-risorse-di-react-eu/>

³³⁶ Il Fondo Nuove Competenze, introdotto dal c.d. "decreto Rilancio", è alimentato dalle risorse Programma Operativo Nazionale SPAO 2014-2020. Cfr. *supra* capitolo V.



cui 435 milioni per le Città metropolitane del Mezzogiorno), destinati a interventi per la mobilità sostenibile, l'efficientamento energetico di edifici e illuminazione pubblica e la produzione di energia da fonte rinnovabile, la forestazione urbana e la riqualificazione di aree degradate, l'ampliamento del wi-fi ad accesso pubblico e strumenti di monitoraggio del microclima urbano.

Il piano nazionale di React-EU destina 1,3 miliardi di euro (il 56% al Sud) alle misure a sostegno delle imprese per accesso alla liquidità, trasformazione digitale e transizione green.

In particolare, si rafforza con 500 milioni di euro il Fondo Centrale di Garanzia (FOGA) per le piccole e medie imprese, così da facilitare l'accesso al credito, in particolare nelle aree in ritardo di sviluppo.

Sono, inoltre, previsti finanziamenti per la sostenibilità dei processi produttivi e l'economia circolare, come l'acquisto di macchinari innovativi, nell'ambito di programmi di investimento finalizzati alla trasformazione tecnologica e digitale delle imprese, e interventi di ricerca e sviluppo industriale del Fondo Crescita Sostenibile (FCS).

Viene attivato uno strumento finanziario per investimenti nel capitale delle PMI con connotazione "green", costituito all'interno del Fondo Nazionale Innovazione, gestito dal MISE attraverso Cassa Depositi e Prestiti.

Infine, viene introdotta una misura apposita per ridurre le perdite della rete di distribuzione idrica del Mezzogiorno, che superano il 50%: sono previsti investimenti per 313 milioni di euro, rivolti ad aumentare la resilienza delle infrastrutture idriche, digitalizzare le reti e gli strumenti di misurazione e controllo, così da ridurre il livello di perdite fino a quote considerate fisiologiche. Questi interventi troveranno una loro continuità con la successiva programmazione dei Fondi strutturali 2021-2027.

6.5 Le risorse per gli interventi nel settore agroalimentare: i Fondi PAC (FEAGA e FEASR). Le agevolazioni alle imprese agricole.

Com'è noto, la PAC (la Politica Agricola Comune) dispone di una serie di strumenti di intervento sul settore agricolo:

- sostegno al reddito attraverso pagamenti diretti (che dovrebbero garantire la stabilità dei redditi e promuovere un'agricoltura sostenibile);
- misure straordinarie di intervento sui mercati (ad esempio, nei casi di squilibrio determinati da una temporanea eccedenza di prodotti sul mercato);
- misure di sviluppo rurale con programmi nazionali e regionali per rispondere alle esigenze e alle sfide specifiche delle zone rurali.



La PAC è finanziata tramite due fondi nell'ambito del bilancio dell'UE³³⁷:

- il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) fornisce sostegno diretto e finanzia misure di sostegno del mercato
- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) finanzia lo sviluppo rurale.

Anche, in questo ambito, ci troviamo nella fase di sovrapposizione temporale tra la conclusione (con la relativa proroga) della precedente programmazione delle risorse 2014-2020 e l'avvio della prossima programmazione 2021-2027, caratterizzata dall'introduzione del nuovo modello di attuazione degli interventi previsti dai pilastri della PAC, proposto nel 2018 dalla Commissione europea³³⁸.

L'attuale fase di transizione resta, sostanzialmente, regolata dalle norme e dai Programmi nazionali e Regionali della programmazione 2014-2020³³⁹.

Tuttavia, va segnalato che - in attesa dell'avvio della nuova PAC - Parlamento e Consiglio Europeo hanno deciso di anticipare i finanziamenti destinati ai PSR, sbloccando una parte - circa 8 miliardi - degli aiuti straordinari previsti dal Next Generation EU in favore dell'agricoltura.

La novità più rilevante riguarda, dunque, la disponibilità di questi fondi già per il biennio 2021-2022, distribuiti in due scaglioni: il primo, di circa 2,4 miliardi, entro il 2021, mentre il secondo, da circa 5,6 miliardi, nel 2022.

Le risorse attualmente disponibili sui Fondi FEAGA e FEASR potrebbero, dunque, fornire - già in questa fase di transizione - un contributo di particolare rilievo all'attuazione dell'Asse strategico 1 (Prevenzione) del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, con particolare riferimento

³³⁷ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008, in *GU L 347*; Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, in *GU L 347*.

³³⁸ Sulle proposte della Commissione si veda: CE. *Working with Parliament and Council to make the CAP reform fit for the European Green Deal*, 17 novembre 2020, disponibile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf (ultimo accesso 3 aprile 2021).

Il 18 dicembre 2020, La CE ha presentato la propria Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, COM (2020) 846. SDW (2020) 396 final.

³³⁹ A causa del protrarsi dei negoziati tra il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE, la data provvisoria di avvio della proposta di riforma della PAC è stata rinviata al 1° gennaio 2023. Di conseguenza, in seguito all'assegnazione dei fondi della PAC per il periodo 2021-2027 nel bilancio a lungo termine dell'UE, è stato concordato un regolamento transitorio per gli anni 2021 e 2022.

Il Regolamento transitorio estende la maggior parte delle norme della PAC in vigore durante il periodo 2014-2020, includendo nel contempo nuovi elementi per perseguire obiettivi ambientali più ambiziosi e garantire una transizione agevole verso il futuro quadro della PAC, come indicato nelle proposte della Commissione.



all'Azione 2, che - come detto - riguarda “gli interventi strutturali, gli investimenti in innovazione e la valorizzazione dei prodotti che migliorino il funzionamento e l'efficienza del mercato dei prodotti agricoli”³⁴⁰.

Nell'ultimo biennio si sono intensificati in modo esponenziale gli investimenti pubblici, sostenuti dal ricorso ai citati Fondi strutturali della PAC, orientati al finanziamento agevolato delle imprese e all'erogazione di contributi a fondo perduto: dalle agevolazioni all'innovazione (acquisto di macchinari), agli incentivi all'imprenditoria femminile e giovanile; dalla promozione della redistribuzione degli assetti proprietari delle terre, agli investimenti a sostegno di alcune grandi filiere agroalimentari.

Va rilevato, tuttavia, come a questo fermento attuativo non sempre si accompagna un intervento esplicito in materia di tutela dei lavoratori delle aziende agevolate.

Come già detto, il contrasto delle prassi di grave sfruttamento lavorativo dovrebbe essere il risultato ‘indiretto’, da un lato, dell'abbattimento del costo di fattori produttivi diversi dal lavoro, dall'altro, dell'obbligatorietà del requisito della regolarità (non solo contributiva) per essere ammessi ai benefici pubblici.

In realtà, il requisito della “regolarità” (ai fini dell'ammissione e/o della decadenza dalle agevolazioni) non sempre risulta esplicitato con chiarezza in tutti i numerosi Bandi attualmente in corso.

Probabilmente perché considerato un requisito “implicito”, che in quanto tale può essere rinviato al momento – per così dire – “documentale” (il famoso “DURC”). Tale “trasposizione” in termini “burocratici” del vincolo del rispetto dei diritti dei lavoratori (dalle condizioni contrattuali, alla regolarità contributiva, alla sicurezza sui luoghi di lavoro) rischia, però, di ingenerare una sottovalutazione dello stesso vincolo, sia da parte delle imprese agevolate, sia da parte dei soggetti abilitati all'erogazione delle molteplici forme di incentivo.

Ovviamente, si tratta di un rischio che sconta – a sua volta – la diffusa percezione della fragilità del sistema di vigilanza sulle condizioni di lavoro.

Sarebbe, pertanto, auspicabile - anche se pleonastico - inserire con evidenza tale ‘vincolo’ tra i requisiti di ammissibilità alle agevolazioni.

6.6 Gli interventi per l'efficienza del mercato agroalimentare

Oltre alle risorse previste nell'ambito dei Fondi PAC, vanno considerate quelle messe a disposizione dal Fondo rotativo imprese (FRI) presso la Cassa depositi e prestiti.

³⁴⁰ Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), cit., p. 24.



Da quasi un decennio, il FRI offre, insieme al sistema bancario, finanziamenti a tasso agevolato per sostenere i contratti di filiera, i distretti, nonché le Reti di impresa³⁴¹.

Al momento, la dotazione di questa specifica linea d'intervento è di 310 mln di Euro, destinati ai finanziamenti agevolati, nonché a contributi a fondo perduto in conto capitale.

Di norma, i finanziamenti agevolati prevedono una percentuale massima del 50% della quota a tasso agevolato, a carico della CDP.

Valgono anche per questi incentivi le considerazioni più generali, appena svolte, sulla *due diligence* delle imprese finanziate.

6.7 La nuova fase di programmazione della PAC. Le raccomandazioni della Commissione europea sull'emersione del lavoro sommerso in agricoltura.

Nel dicembre 2020, la Commissione europea ha presentato la propria Comunicazione relativa alle “raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune”³⁴², che inseriscono le indicazioni per i nuovi PSN entro l'obiettivo generale di promuovere la sostenibilità e la competitività del settore agricolo al fine di contribuire in modo significativo al Green Deal europeo, con specifico riferimento alla Strategia “Dal produttore al consumatore” e alla Strategia sulla biodiversità.

Per quel che riguarda il PSN Italia, le raccomandazioni, contenute nell'apposito “Documento di lavoro” che accompagna la citata Comunicazione³⁴³, individuano quattro obiettivi strategici prioritari, a loro volta articolati in diversi sotto-obiettivi. La Commissione ritiene, infatti, che il Piano strategico italiano della PAC debba “*focalizzare le proprie priorità*” e “*concentrare i propri interventi*” (tenendo adeguatamente conto dell'elevata diversità territoriale dell'agricoltura e delle zone rurali italiane) sui seguenti punti:

³⁴¹ Principali beneficiari delle agevolazioni sono: le imprese agricole, anche in forma consortile; le società cooperative e loro consorzi; le Reti e le imprese organizzate in Reti, operanti nel settore agricolo e agroalimentare; le organizzazioni di produttori agricoli e le associazioni di organizzazioni di produttori agricoli riconosciute ai sensi della normativa vigente; le società costituite tra soggetti che esercitano l'attività agricola e le imprese commerciali e/o industriali e/o addette alla distribuzione, purché almeno il 51% del capitale sociale sia posseduto da imprenditori agricoli, cooperative agricole e loro consorzi o da organizzazioni di produttori riconosciute ai sensi della normativa vigente. Il capitale delle suddette società può essere posseduto, in misura non superiore al 10%, anche da grandi imprese, agricole o commerciali. Per un approfondimento sul tema si veda la specifica pagina dedicata sul sito della Cassa depositi e prestiti, disponibile al seguente indirizzo: https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/contratti_di_filiera_e_distretto_2017?contentId=PRD11433 (ultimo accesso 3 aprile 2021).

³⁴² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Raccomandazioni agli Stati membri sui relativi piani strategici della politica agricola comune*, COM (2020) 846. SDW (2020) 396 final.

³⁴³ Commissione europea, Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, *Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell'Italia*, SDW (2020) 396 final (18.12.2020).



1. promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare;
2. rafforzare la protezione ambientale e l'azione per il clima e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e di clima;
3. rafforzare il tessuto socio-economico delle zone rurali e rispondere alle esigenze sociali;
4. promuovere e condividere le conoscenze, l'innovazione e la digitalizzazione in agricoltura e nelle zone rurali ed incoraggiarne l'adozione

Tra i sub-obiettivi della Raccomandazione quattro (*Rafforzare il tessuto socio-economico delle zone rurali e rispondere alle esigenze sociali*), di particolare rilievo ai nostri fini:

- **incoraggiare un numero maggiore di giovani** a dedicarsi all'agricoltura e ad altre attività nelle zone rurali, anche proseguendo le dinamiche positive in termini di giovani donne occupate nell'agricoltura, combinando interventi anche destinati a rimuovere le barriere all'accesso ai fattori di produzione (quali il deficit di finanziamento per i giovani agricoltori e imprenditori e l'accesso ai terreni);
- promuovere lo sviluppo socioeconomico delle zone rurali e **invertire le tendenze di spopolamento**, mirando alle zone rurali maggiormente bisognose, con una combinazione adeguata di interventi tra l'altro con l'obiettivo di colmare il divario tra zone rurali e urbane nei servizi di base e nelle infrastrutture e cogliere le opportunità economiche, compresa l'esplorazione del potenziale per il turismo rurale e la bioeconomia; in tale direzione, sarà importante garantire sinergie con altri fondi dell'UE e nazionali;
- rafforzare gli sforzi per **promuovere l'inclusione sociale** nelle zone rurali, prestando particolare **attenzione ai gruppi vulnerabili e in particolare alla situazione critica dei migranti e allo sfruttamento della manodopera in agricoltura.**

Con particolare riferimento a quest'ultimo obiettivo, va segnalato che - nella parte dedicata all'Analisi del contesto italiano - il Documento pone un particolare accento sulla gravità del fenomeno del caporalato nel nostro Paese.

La Commissione osserva, infatti, che - «nonostante la legge nazionale n. 199/2016 e il recente piano nazionale contro il lavoro irregolare nell'agricoltura (Piano triennale 2020-2022)» - «lo sfruttamento del lavoro nell'agricoltura è un fenomeno diffuso in Italia, che riguarda principalmente i migranti che vivono in zone rurali in condizioni di vulnerabilità critica. Il tasso di lavoro irregolare nell'agricoltura (oltre il 24 % nel 2018) è il più alto tra tutti i settori economici; il tasso sale al 35 % dei lavoratori occupati (164 000 su un totale di 470 000 nel 2018); tuttavia tali dati sono sottostimati perché non tengono conto



dei migranti senza visto o non registrati; infatti i controlli dell'INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro) rilevano un tasso di irregolarità notevolmente superiore (55 % nel 2018)»³⁴⁴.

6.8 La costruzione del Piano Strategico italiano: “Verso la Strategia nazionale per un sistema agricolo, alimentare forestale sostenibile e inclusivo”

Il processo italiano di costruzione del nuovo PSN della PAC è stato avviato, sulla base di un'analisi di contesto realizzata dall'Autorità di Gestione del FEASR (il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali), nell'ambito delle attività previste dal Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020, in collaborazione con le Regioni e Province autonome. Tale analisi, articolata in 11 Policy Brief (e 10 SWOT), contiene gli elementi di contesto essenziali per l'elaborazione del Piano strategico³⁴⁵.

L'avvio del Tavolo di Partenariato per la costruzione del Piano Strategico Nazionale (PSN) della futura Politica Agricola Comune (PAC) si è svolto il 19 aprile 2021.

In quella sede è stato condiviso con le parti istituzionali, economiche e sociali un documento programmatico, che costituisce la base del confronto sulla nuova Programmazione strategica: “Verso la Strategia Nazionale per un sistema agricolo, alimentare e forestale sostenibile e inclusivo”³⁴⁶.

Il documento, redatto dalla Rete Rurale Nazionale, individua sei ambiti tematici prioritari:

1. potenziare la competitività del sistema in ottica sostenibile;
2. migliorare le performance climatiche e ambientali dei sistemi produttivi;
3. rafforzare la resilienza e la vitalità dei territori rurali;
4. promuovere il lavoro agricolo e forestale di qualità e la sicurezza sui posti di lavoro;
5. rafforzare la capacità di attivare scambi di conoscenza e innovazioni;
6. migliorare l'efficienza del sistema di *governance*.

³⁴⁴ CE, Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, *Raccomandazioni della Commissione per il piano strategico della PAC dell'Italia*, cit. p.26. I dati sono ripresi dal Piano Triennale Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.

La gravità del fenomeno era stata già evidenziata anche nelle Raccomandazioni specifiche per Paese rivolte all'Italia dalla Commissione nel 2020 e nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 pubblicate nel contesto dell'esercizio del semestre europeo (Documento di lavoro dei Servizi della Commissione, *Relazione per Paese relativa all'Italia 2020*, che accompagna la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all'Eurogruppo, *Semestre europeo 2020: Valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 {COM(2020) 150 final}*, p.46).

³⁴⁵ I Policy Briefs (articolati sulla base degli 11 obiettivi della proposta generale relativa alla futura PAC), sono consultabili su: <https://www.reterurale.it/PACpost2020/percorsonazionale>.

³⁴⁶ Il Documento è pubblicato su: <https://www.reterurale.it/PACpost2020/percorsonazionale>



La proposta di “Strategia nazionale” rappresenta «la cornice programmatica a cui fare riferimento per utilizzare in forma integrata e complementare tutte le risorse finanziarie disponibili (PAC, PNRR, Politica di coesione, Fondo sviluppo e coesione, altre politiche nazionali e regionali), individuando di volta in volta gli strumenti più idonei per massimizzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica per agire su un quadro, così importante e complesso»³⁴⁷.

Un'apprezzabile novità di questo documento strategico, rispetto alla programmazione in corso, risiede nel rilievo centrale assegnato all'**obiettivo 4. Promuovere il lavoro agricolo e forestale di qualità e la sicurezza sui posti di lavoro.**

In coerenza con la quarta Raccomandazione della Commissione europea, il documento prospetta un mutamento del “contesto regolatorio e organizzativo”, in grado di promuovere azioni orientate a:

1. **promuovere il lavoro di qualità**, in un'ottica di accrescimento della competitività, favorendo l'utilizzo della contrattazione collettiva di riferimento, anche attraverso possibili incentivazioni all'abbattimento degli oneri connessi al costo del lavoro e alla valorizzazione di prodotti e imprese in grado di certificare la sostenibilità etico/sociale;
2. **contrastare tutte le forme di irregolarità**, favorendo l'emersione dal lavoro nero e promuovendo azioni di prevenzione;
3. **migliorare l'accesso ai servizi essenziali dei lavoratori**, in particolare quelli stagionali, garantendo una maggiore autonomia e sicurezza degli stessi, anche nell'ottica della lotta al caporalato;
4. **favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro**, anche attraverso l'utilizzo di nuove forme di intermediazione del lavoro attraverso piattaforme informatiche;
5. **assicurare la sicurezza nei luoghi di lavoro**, incentivando l'ammodernamento del parco macchine, delle attrezzature e l'utilizzo di dispositivi di sicurezza individuale dei lavoratori;
6. **sostenere programmi di formazione** finalizzati alla qualificazione e alla specializzazione degli addetti, in particolare sul corretto utilizzo di macchine e attrezzature, nonché sul trattamento dei prodotti potenzialmente nocivi per la salute.

Il nuovo documento programmatico, dunque, mostra - almeno dal punto di vista dell'individuazione degli obiettivi prioritari - un'adeguata considerazione per la costruzione della necessaria sinergia tra le strategie di intervento nel settore e quelle previste dal Piano triennale sul caporalato in agricoltura.

³⁴⁷ Ivi, p. 3



6.9 Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore

Altro punto strategico rilevante ai fini tale sinergia – come suggerito dalla Commissione europea per il PSN Italia – è l'obiettivo prioritario **“Promuovere un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare”**.

All'interno di tale obiettivo, insieme al più tradizionale sostegno al reddito degli agricoltori, viene attribuito un rilievo significativo al sub-obiettivo **“migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare”**.

La Commissione prospetta la possibilità di “azioni mirate disponibili nel contesto di entrambi i pilastri della PAC, quali il rafforzamento e lo sviluppo delle organizzazioni di produttori e delle cooperative, in particolare nelle regioni e nei settori nei quali sono meno presenti, e la promozione di filiere alimentari corte e innovative”.

Tanto l'analisi della Commissione europea, quanto quella contenuta nella Policy brief 3 italiana, rilevano il carattere frammentato e la complessiva debolezza dell'intera filiera agroalimentare italiana: “La ricchezza creata da ciascuna impresa europea dell'alimentare, della distribuzione e anche della ristorazione, è maggiore che in Italia, a causa della rilevante presenza in tutte le fasi di micro, piccole e medie imprese, compreso nel settore distributivo organizzato (GD-DO). Si pensi ad esempio che il grado di concentrazione della GDO, calcolato come il fatturato dei primi 3 concorrenti sul totale di settore, va dal 61% della Gran Bretagna e della Germania, al 54% della Spagna, al 53% della Francia, al 36% dell'Italia”³⁴⁸.

L'obiettivo di “migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore”, presuppone il rafforzamento della cooperazione tra agricoltori e delle sinergie tra i vari attori del mercato, che si ritiene perseguibile attraverso la promozione di relazioni commerciali *fair*, secondo la Direttiva sulle pratiche sleali adottata ad aprile 2019: l'aumento della trasparenza nelle informazioni sui prezzi e sui mercati dovrebbe favorire anche il ricorso ai mercati *futures* per le commodity³⁴⁹.

Le principali linee di azione per la PAC post-2020 a sostegno del miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore sono sintetizzate in due punti fondamentali: l'organizzazione della catena di approvvigionamento, attraverso gruppi di produttori, organizzazioni di produttori, mercati locali, filiere di approvvigionamento corte e regimi di qualità sovvenzionati; la concentrazione dell'offerta mediante la produzione commercializzata da organizzazioni di produttori con programmi operativi³⁵⁰.

³⁴⁸Cfr. http://www.pianetapsr.it/flex/downloads/policy_brief/Policy%20Brief_RRN_PB_3.pdf.

³⁴⁹Ivi, p. 4.

³⁵⁰Ibid.



Tali linee d'azione dovrebbero prevedere contestualmente: sistemi di certificazione di qualità, come bio e IG; il ricorso alla diversificazione e in particolare ad attività secondarie, attraverso cui il valore aggiunto si incrementa incorporando nella fase agricola attività proprie di fasi successive, come la trasformazione in azienda o la vendita diretta; strumenti che possono agire sul potere di mercato esercitato dagli altri attori della filiera, come l'aggregazione e la concentrazione dell'offerta (OP, AOP, cooperative, contratti di rete), ma anche altri strumenti che hanno il fine di migliorare i rapporti tra gli attori della filiera – OI, Progetti integrati di filiera³⁵¹.

Il miglioramento della posizione degli agricoltori nella catena del valore dovrebbe contribuire “indirettamente” al contrasto delle prassi di grave sfruttamento lavorativo.

Tra le “ragioni” delle difficoltà dei produttori italiani a garantire condizioni lavorative “regolari”, in linea con gli standard internazionali ed europei, vi è certamente il notevole scarto tra il valore aggiunto finale del prodotto e l'effettivo prezzo del medesimo al produttore.

Ovviamente, come più volte evidenziato, non è dato assumere alcun “automatismo” tra il miglioramento della posizione dell'imprenditore agricolo e quello dei propri lavoratori.

Ancora una volta, va considerato l'effetto “indiretto” di tutte le misure di agevolazione alle imprese, quale “stimolo” a competere sul mercato in condizioni di “parità” con le imprese “regolari”, secondo quanto previsto dalla Strategia della Commissione, “Dal produttore al consumatore” che affronta la necessità di garantire sistemi alimentari equi, sani e rispettosi dell'ambiente e dei diritti fondamentali³⁵².

Nell'attuale stadio della programmazione, sembra prematuro valutare le prospettive di successo della prospettiva di integrare i diritti dei lavoratori quale elemento strutturale della PAC, nei termini già suggeriti dalla Commissione e dal PE in occasione della crisi degli stagionali che si è verificata nella prima fase della crisi pandemica da COVID-19³⁵³.

³⁵¹ Ibid.

³⁵² CE, 20 maggio 2020, *Una strategia “Dal produttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles COM (220) 381 final.

³⁵³ Si veda in tal senso l'ultimo paragrafo dell'introduzione del presente lavoro e le seguenti risoluzioni, ivi citate: CE, 17 luglio 2020, *Orientamenti relativi ai lavoratori frontalieri e stagionali nell'UE nel contesto della pandemia di Covid-19*, Bruxelles C (2020) 4813 final; PE, 19 giugno 2020, *Risoluzione sulla tutela dei lavoratori frontalieri e stagionali nel contesto della crisi della Covid-19*, Bruxelles (2020/2664(RSP).



CAPITOLO 7

Osservazioni e raccomandazioni conclusive

7.1 L'attuazione del Piano Triennale per il caporalato 2020-2022. Le opportunità dell'attuale fase della Programmazione dei Fondi Strutturali.

Obiettivo principale di questo Rapporto è quello di effettuare una ricognizione delle risorse disponibili per l'attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022), con specifico riferimento alle risorse assegnate a livello nazionale dal Bilancio statale e dai principali Programmi Operativi nazionali dei FSI.

Come più volte segnalato nel corso del Rapporto, ci troviamo 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 Covid19.

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) e delle relative dotazioni finanziarie. Mentre, si continuano a disegnare le linee di una futura fase di sviluppo economico e sociale, nel quale si intrecciano obiettivi consolidati e nuove prospettive.

Ed è proprio in questa fase che si aggiungono 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).

Affidati a piattaforme strategiche che tracciano le linee di continuità e discontinuità tra programmi in fase di "esaurimento" (rifinanziati ed in parte rilanciati), progetti già in fase di attuazione e nuovi criteri di allocazione delle risorse future.

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.



Tuttavia, dall'analisi svolta nei capitoli precedenti emerge con chiarezza che la fase attuale, se correttamente gestita, presenta opportunità inedite per aggredire un fenomeno che negli ultimi anni è apparso difficilmente contenibile.

Come sostiene il Presidente del Consiglio nella sua Premessa al PNRR Italia, la fase attuale «può essere l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni» (PNRR, p. 3).

Tra questi ostacoli, un peso rilevante occupa la tendenza del nostro sistema imprenditoriale a contrarre i propri investimenti nell'ampliamento di una base occupazionale stabile e regolare e nella creazione di luoghi di lavoro sicuri.

È sempre opportuno ricordare che il fenomeno del caporalato non trae origine solo da comportamenti “devianti”, eticamente riprovevoli e giuridicamente illeciti. Né solo dall'attivismo delle criminalità organizzate, nazionali e transnazionali.

Tra le cause della ‘propensione’ a “risparmiare” sui costi della manodopera, come ben evidenziato nel Piano triennale, vi sono, certamente, una serie numerosa di diseconomie che il settore agricolo è chiamato a fronteggiare, a partire dalla stessa fragilità dei sistemi di reclutamento.

Le nuove opportunità di risorse aggiuntive per la promozione dello sviluppo economico del Paese sono ora rivolte a «rafforzare il (..) sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze» (PNRR, p. 3).

Si tratta, dunque, di opportunità che possono consentire, finalmente, non soltanto di avviare una nuova stagione di progetti mirati alla protezione delle vittime del caporalato, ma di aggredire quei nodi strutturali che rendono il nostro sistema produttivo e distributivo (soprattutto nel comparto agro-alimentare) scarsamente competitivo.

7.2 Elementi di criticità e prime indicazioni. La complessità del quadro istituzionale e normativo.

Una delle principali criticità di carattere generale, che già si profilano nell'attuale fase, pure così densa di prospettive positive, è quella relativa alla capacità delle nostre Amministrazioni pubbliche di riuscire a mantenere il nuovo ritmo di spesa richiesto dallo straordinario afflusso di risorse aggiuntive, senza nel contempo snaturare gli obiettivi dei numerosi Piani, più o meno strategici (documenti programmatici, atti di riprogrammazione, proposte di nuove strategie, ecc.), che si susseguono a ritmo incalzante, spesso sovrapponendosi tra loro.

Un rischio, del resto, ben presente nello stesso PNRR presentato dal Governo Italiano, che non a caso pone il rafforzamento e la riorganizzazione della Pubblica



Amministrazione al primo posto tra le Riforme orizzontali, considerate strategiche per il perseguimento degli obiettivi del Piano.

In attesa di “futuri miglioramenti”, è bene segnalare sin d’ora che, nell’attuale fase di fermento legato, soprattutto, alla riprogrammazione delle risorse assegnate alla Programmazione 2014-2020, il quadro gestionale si mantiene contrassegnato dal preesistente assetto basato su una complessa architettura fatta di frammentazione e di sovrapposizione di responsabilità e competenze operative (oltre che istituzionali).

Le Amministrazioni pubbliche si trovano, pertanto, a gestire nuove e vecchie risorse con le medesime strutture e il medesimo riparto di responsabilità, incalzate dall’esigenza di impegnare ed erogare le risorse loro assegnate.

Si tratta, come già detto, di una questione di portata più generale, che può avere ripercussioni anche sull’attuazione delle politiche rivolte al contrasto del lavoro sommerso e del caporalato in agricoltura.

Fermandoci al nostro ambito, dal Rapporto si evince già come molte iniziative risultino finanziate/finanziabili, contestualmente, con risorse allocate su Piani operativi e/o Assi/misure differenti, sia di livello centrale, che territoriale, assegnati – a diverso titolo - alla responsabilità di soggetti istituzionali diversi (Amministrazioni centrali, Direzioni di Amministrazioni, Agenzie, Regioni, Enti locali, ecc.).

Il modello della *multilevel governance*, che dovrebbe assicurare il raccordo tra le diverse iniziative (Conferenze Stato- Regioni, Comitati di sorveglianza, Tavoli di partenariato, Reti, ecc.), non sempre riesce ad assicurare la piena coerenza tra obiettivi e prassi attuative, ed ancor meno l’omogeneità degli standard di prestazione dei servizi pubblici.

Ne consegue il rischio di una proliferazione di azioni, non sempre coordinate tra loro, che talora si focalizzano prioritariamente sugli aspetti di assistenza agli immigrati (regolari e non), trascurando o rinviando gli interventi strutturali sul mercato del lavoro e sul comparto agroalimentare; talora, all’opposto, moltiplicano gli interventi di sostegno alle imprese agricole, senza garantire il necessario raccordo tra incentivi e controlli sulla regolarità delle condizioni di lavoro.

Rischi, in realtà, ben presenti già nello stesso impianto del Piano triennale sul caporalato, il cui carattere fortemente innovativo dipende proprio dal suo approccio sistematico e dall’istanza di coordinamento tra le diverse iniziative poste in campo, affidate all’apposito Tavolo operativo.

Il carattere ineludibilmente “trasversale” degli obiettivi perseguiti dal Piano potrebbe indurre a “sdrammatizzare” la moltiplicazione delle iniziative, che convergono su una strategia unitaria.

Tuttavia, vale la pena segnalare “l’altra faccia della medaglia”, con particolare riferimento ad almeno quattro dei profili più critici:



1. la frammentazione dei percorsi di protezione delle vittime del caporalato;
2. la moltiplicazione dei sistemi informativi nel campo dei servizi per le politiche attive per il lavoro e per i servizi sociali;
3. la sottovalutazione dei nessi tra gli incentivi al sostegno degli investimenti produttivi e la vigilanza sulla trasparenza e regolarità dei beneficiari delle agevolazioni pubbliche;
4. l'assenza di un quadro programmatico complessivo degli investimenti infrastrutturali necessari per i lavoratori agricoli (alloggi e trasporti).

Si tratta di profili segnalati spesso dallo stesso Piano triennale, che assumono maggior evidenza alla luce dell'indagine svolta in questo Rapporto sui diversi strumenti finanziari presi in esame.

Profili che richiederanno di mantenere alta l'attenzione proprio sulla governance dell'attuale Piano triennale ed in futuro sull'annunciato Piano per il Lavoro sommerso.

Qui ci si limita a riepilogarli schematicamente, al fine di prospettare alcune prime ipotesi di "raccomandazione".

7.3 La frammentazione dei percorsi di protezione delle vittime del caporalato.

La normativa europea e nazionale sulle vittime di "grave" sfruttamento lavorativo ha indotto nel corso dell'ultimo ventennio a trasporre la moltiplicazione degli status dei cittadini (italiani, comunitari, dei Paesi Terzi), anche sul piano della gestione delle risorse finanziarie e sulla "specializzazione" dei servizi di protezione e assistenza.

Attualmente tali servizi sono disponibili sulla base dello status delle persone sottoposte a sfruttamento (vittime di tratta, richiedenti asilo, rifugiati, minori non accompagnati, vittime di violenza domestica, migranti irregolari, immigrati regolari, ecc.).

Come si è visto nella Prima parte del Rapporto, la "classificazione" delle vittime su basi strettamente giuridiche andrebbe intesa, in realtà, come funzionale alla gestione dei flussi migratori in ingresso: serve a sottrarre alle normali procedure di ingresso (visti, permessi di soggiorno) le persone straniere più "vulnerabili".

A sua volta, il requisito della "vulnerabilità" – ai fini di ottenere un permesso di soggiorno – è "graduato" sulla base della capacità della vittima di esprimere (o meno) una qualche forma di "consenso" alle condizioni di lavoro "offerte".

Criteri ben diversi dovrebbero orientare l'organizzazione dei servizi di accoglienza e di integrazione sociale, che prima ancora di "incasellare" le persone sulla base dei propri status (riconosciuti o in via di acquisizione), dovrebbero procedere ad una valutazione delle caratteristiche e dei percorsi individuali delle persone che richiedono assistenza.

Il che non vuol dire che non sia necessaria una "specializzazione" dei percorsi. Significa soltanto che andrebbe superato l'attuale assetto di un'offerta, che piuttosto che



presentarsi come altamente “specializzata”, si rivela molto spesso “parcellizzata” e “precaria” (affidata a progetti di breve durata, che spesso nascono e muoiono prima di riuscire a consolidarsi).

Tale assetto del sistema dei servizi:

- può creare “vuoti” di tutela;
- può depotenziare la stessa efficacia/efficienza della pluralità di percorsi di assistenza.

Anche la frammentazione delle responsabilità gestionali delle risorse dedicate rischia di portare ad una loro dispersione, o quantomeno ad una compressione dell’effetto “moltiplicativo” di un’offerta, tanto diffusa, quanto instabile.

Sarebbe, dunque, opportuno valorizzare le risorse a disposizione per puntare ad un rafforzamento e ad una riorganizzazione dei servizi pubblici di assistenza che consenta di:

- potenziare le competenze interne alle Pubbliche amministrazioni, con personale specializzato in grado di leggere i diversi fenomeni che compongono il variegato mondo del “grave” sfruttamento e le loro strutturali modificazioni;
- creare punti di raccordo stabili all’interno della diversificata offerta di percorsi di inserimento socio-lavorativo (tali da poter, di volta in volta, “indirizzare” la vittima verso il percorso più adeguato);
- differenziare i percorsi sulla base delle caratteristiche individuali delle vittime, piuttosto che sulla base del loro status giuridico;
- superare la prassi del finanziamento di “azioni-pilota” (sempre nuove), promuovendo la messa a regime delle best practise;
- orientare gli investimenti su progetti di durata medio-lunga (al posto della proliferazione di progetti di durata annuale/biennale), al fine di dotare di maggiore stabilità i servizi offerti.

7.4 La moltiplicazione dei sistemi informativi nel campo dei servizi ai lavoratori.

L’obiettivo dell’interoperabilità tra i diversi Sistemi informativi che detengono i dati relativi alle politiche attive per il lavoro e ai servizi sociali richiede, sicuramente, ingenti investimenti.

Tali investimenti sono, adesso, certamente resi possibili nel più ampio orizzonte della Missione “Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza della PA”, obiettivo primario del PNRR.

Occorre, tuttavia, evitare gli errori del passato. Anche in questo caso, la frammentazione delle responsabilità della gestione della spesa può indurre le singole



“unità di spesa” a voler/dover “rendicontare” investimenti nell’innovazione digitale, che poi si rivelano privi di capacità di “dialogo” tra Banche dati.

La questione dell’interoperabilità non è solo una questione di “ingegneria informatica”. Prima di tutto è una questione di “ingegneria istituzionale” e di corretta individuazione dei dati che è necessario mettere in connessione tra loro.

Un’efficace politica di contrasto al fenomeno del caporalato trarrebbe grandi benefici, ad esempio, se si riuscisse a creare le condizioni per l’interoperabilità tra le banche dati relative alla trasparenza delle imprese, quelle relative ai flussi della domanda di manodopera e quelle relative all’erogazione di contributi pubblici alle imprese.

7.5 Il sistema delle agevolazioni pubbliche alle imprese agricole: il requisito del rispetto dei diritti dei lavoratori.

Rappresenta, ormai, quasi un luogo comune la constatazione dell’inadeguatezza del Sistema di vigilanza e di controllo sul rispetto dei diritti dei lavoratori.

Una constatazione che – a prima vista - sembra contraddire la tendenza del nostro legislatore a rispondere alla diffusione dei fenomeni di grave sfruttamento lavorativo utilizzando prioritariamente la leva penalistica ed inasprendo gli aspetti repressivi.

Il paradosso al quale si assiste da oltre un decennio è quello della costruzione di una sorta di circolo vizioso tra ampliamento esponenziale dell’apparato normativo sanzionatorio e progressivo depauperamento delle strutture preposte all’applicazione di tale apparato.

Una strategia più efficace potrebbe derivare, invece, dal rilancio degli incentivi pubblici agli investimenti nel settore agricolo.

Le risorse a disposizione del nostro Paese per i prossimi anni, se adeguatamente orientate, potrebbero consentire un salto di qualità nella regolazione del comparto agro-alimentare. Se si considera, infatti, la consistenza degli incentivi previsti per il settore agricolo, si potrebbe ipotizzare un deciso ribaltamento delle valutazioni di “convenienza” da parte degli operatori del settore.

In altri termini, il sostegno pubblico agli investimenti nel comparto agro-alimentare potrebbe agire da volano, non soltanto per un recupero di produttività e di competitività del settore, ma anche per la realizzazione dell’obiettivo strategico di un sistema agricolo “sostenibile e inclusivo”.

In questa direzione, sarebbe però necessaria una gestione degli incentivi alle imprese agricole che tenga costantemente presente l’obiettivo di rendere le agevolazioni pubbliche più “attraenti” rispetto ai vantaggi connessi all’abbattimento dei costi della manodopera (inclusi i costi connessi alla sicurezza dei luoghi di lavoro).

A tal fine, occorrerebbe:



- potenziare gli incentivi finalizzati agli investimenti rivolti al miglioramento delle condizioni di lavoro;
- esplicitare in tutti i Bandi relativi agli incentivi (finanziamenti agevolati, contributi in conto capitale, contributi all'acquisto di beni strumentali, ecc.) il requisito legale di ammissibilità relativo alla regolarità dell'impresa.

Come si è detto, in effetti, l'erogazione di risorse pubbliche è *già* subordinata, non soltanto alla regolarità "contabile" (fiscale, contributiva, assicurativa) del beneficiario, ma alla più ampia regolarità gestionale, a partire dal pieno rispetto della normativa sui diritti dei lavoratori.

Si tratta di un meccanismo che non sempre si è rivelato virtuoso: la sua efficacia dipende, certamente, dall'efficienza del sistema di vigilanza sulle violazioni dei diritti dei lavoratori.

Ne consegue, dunque, l'esigenza di rafforzare tale sistema, anche dal punto di vista della riqualificazione del personale assegnato e delle priorità da perseguire.

La fase attuale sembra lasciar cadere, finalmente, l'alibi della "scarsità di risorse". Si potrebbe, perciò, puntare a potenziare i sistemi di coordinamento tra il decisore pubblico che programma misure e Bandi per gli incentivi alle imprese, le amministrazioni competenti in materia di vigilanza sui luoghi di lavoro, nonché le strutture chiamate a gestire programmi e progetti di "fuori-uscita" dai ghetti del caporalato (le "antenne" più ravvicinate ai fenomeni di lavoro nero).

Il potenziamento del sistema (già in parte attivo) di controlli incrociati tra Banche-dati e l'attivazione di una nuova sensibilità di tutte le articolazioni del sistema potrebbero trasformare gli attuali controlli, spesso solo formali, in un effettivo deterrente all'accesso a risorse pubbliche da parte di imprese "irregolari".

Realizzando così l'auspicato effetto "promozionale" nei confronti di quelle regolari. I risultati attesi, in definitiva, corrisponderebbero all'obiettivo della costruzione di un mercato competitivo tra imprese trasparenti, che respinge ai margini del sistema le imprese che affidano la propria redditività alla violazione dei diritti fondamentali.

7.6 La necessità di un quadro programmatico degli investimenti infrastrutturali destinati ai lavoratori agricoli.

Uno dei profili, al momento, più problematici è quello che attiene agli investimenti necessari per il risanamento degli insediamenti degradati e degradanti dei lavoratori agricoli.

Il panorama delle risorse disponibili, sebbene astrattamente congruo, rischia di venire compromesso e disperso dall'assenza di un quadro programmatico unitario e, ancora una volta, dalla frammentazione delle competenze gestionali.



Anche nel PNRR, risultano alquanto generiche le indicazioni relative alle misure enunciate in tema di nuove soluzioni alloggiative, riqualificazione urbana, ripopolamento delle aree rurali, valorizzazione dei beni pubblici in disuso e dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

È del tutto evidente, inoltre, che sarà necessario coordinare gli investimenti in questo ambito con la programmazione urbanistica locale.

Ciò che, soprattutto, andrebbe evitato è il carattere “casuale” delle scelte logistiche.

Serve una programmazione degli investimenti infrastrutturali destinati ai lavoratori agricoli su scala territoriale più ampia, che prenda come base di riferimento anche l'analisi dell'andamento delle produzioni agricole. Solo in tal modo si possono prevenire molte delle criticità già troppo spesso sperimentate nel nostro Paese: insediamenti privi di reale connessione con le sedi produttive possono riprodurre il rischio della creazione di nuovi “ghetti”.



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 nè 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.