



Numero 1 / 2025

Claudia FALERI

**Vulnerabilità e sfruttamento sistemico
dei lavoratori migranti in agricoltura**

Vulnerabilità e sfruttamento sistemico dei lavoratori migranti in agricoltura¹

Claudia FALERI

Professoressa Ordinaria di Diritto del Lavoro, Università di Siena

Abstract. Il contributo esplora la particolare vulnerabilità dei lavoratori migranti nel settore agricolo, derivante dalle specificità del mercato del lavoro stagionale e dalle normative sull'immigrazione. Dopo aver analizzato i limiti della normativa repressiva e dell'attività ispettiva in relazione alle peculiarità del lavoro agricolo svolto dai migranti, si sottolinea l'importanza di promuovere soluzioni incentivanti e promozionali al fine di contrastare comportamenti elusivi della normativa sulle condizioni di lavoro.

Abstract. *This essay examines the particular vulnerability of migrant workers in the agricultural sector, arising from the specificities of the seasonal labor market and immigration regulations. After analyzing the limitations of the repressive legislation and inspection activities in relation to the peculiarities of agricultural work performed by migrants, it emphasizes the importance of promoting incentivizing and promotional solutions in order to counteract evasive behaviors concerning labor condition regulation.*

Sommario. 1. Premessa. – 2. Lo *status* di migrante come fattore di vulnerabilità. – 3. Flussi migratori e caporalato globale. – 4. I limiti dell'attività ispettiva. – 5. Riflessioni conclusive sulla normativa di carattere promozionale.

1. Premessa

La vulnerabilità dei lavoratori agricoli, in particolare di quelli impiegati nel lavoro bracciantile, rappresenta un aspetto cruciale nelle dinamiche occupazionali del settore primario, oltre che una condizione strutturale che interessa la società nel suo complesso e una caratteristica specifica di individui e gruppi che si trovano in particolari situazioni socio-economiche². L'agricoltura si avvale, infatti, in prevalenza di lavoratori con scarsa forza contrattuale e un basso livello di scolarizzazione, ovvero di manodopera estremamente povera, senza alternative occupazionali e peraltro numericamente abbondante; si tratta soprattutto di lavoratori migranti Ue ed extraUe,

¹ Il contributo ripropone con l'aggiunta delle note bibliografiche il testo dell'intervento svolto nella sessione "Organizzazione del lavoro, digitalizzazione e benessere sociale della persona. Valutazione dei nuovi rischi psico-sociali e interazioni con il diritto antidiscriminatorio" nell'ambito della edizione 2024 del Festival "Luci sul Lavoro" dal titolo "Persone e Lavoro. Investimento sociale per una crescita sostenibile", tenutosi a Montepulciano nei giorni 11-13 luglio 2024

² Cfr. E. BARBERIS, S. BATTISTELLI, P. CAMPANELLA, P. POLIDORI, E. RIGHINI, D. TEOBALDELLI, E. VIGANÒ, *Vulnerabilità e irregolarità dei lavoratori nel settore agricolo: percezione, determinanti, interventi*, in *Agriregioneuropa*, 2018, n. 55.

che operano spesso in condizioni di irregolarità e per questo disposti a svolgere lavori non qualificati, per lo più rifiutati dalla manodopera locale (quelli che gli americani chiamano i *ddd – dirty, dangerous and demeaning jobs*). Ciò è quanto chiaramente emerso durante la pandemia da Covid-19, che ha disvelato la forte dipendenza delle imprese agricole dalle migrazioni. Nonostante l'elevata richiesta di manodopera agricola, determinata dalla forte pressione esercitata sui settori agroalimentare e agroindustriale, le restrizioni agli spostamenti e la chiusura delle frontiere hanno precluso l'accesso nel nostro Paese a quell'esercito silenzioso dei lavoratori stagionali, costituito principalmente da migranti, ponendo in seria difficoltà anche il settore primario, sebbene questo abbia risentito meno della crisi economica provocata dalla pandemia rispetto agli altri comparti merceologici³.

Si tratta, dunque, di una manodopera debole, indotta a percepire bassi salari e a beneficiare di scarse tutele, nonché costretta a subire turni estenuanti e ad esporsi a forti rischi per la propria incolumità⁴, ovvero di un'offerta di lavoro flessibile e sottopagato alquanto appetibile per le imprese chiamate a far fronte alla forte competizione che incide sui prezzi dei prodotti agricoli. Questa vulnerabilità non si limita tra l'altro al piano contrattuale, esponendo tali lavoratori, vittime di un sistema che li rende invisibili, anche a condizioni di vita degradanti e a gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona⁵. Si ricordi la tragica morte di Satnam Singh, bracciante agricolo indiano deceduto nel giugno 2024 nell'Agro Pontino; questo drammatico episodio, divenuto emblematico per l'attenzione mediatica suscitata, non rappresenta solo l'ultimo di una serie di eventi analoghi, ma piuttosto si inserisce in un contesto sistemico in cui migliaia di braccianti, spesso irregolari, lavorano in condizioni disumane, riflettendo un sistema spietato che sfrutta la loro vulnerabilità.

A parlare sono anche i dati INAIL relativi agli infortuni sul lavoro del 2023, dai quali emerge come l'agricoltura presenti un andamento in controtendenza rispetto alla riduzione degli infortuni registrata negli altri settori produttivi⁶. Si tratta di un dato che acquisisce ancora più rilevanza se consideriamo come, in molte circostanze, ai lavoratori agricoli risulti non conveniente denunciare gli illeciti e gli abusi subiti. Da un lato, infatti, si deve tener conto come la richiesta di manodopera agricola avvenga principalmente per periodi limitati nel corso dell'anno, spesso di breve durata, per cui l'eventuale denuncia di irregolarità nell'assunzione o nella gestione

³ Sul punto C. FALERI, *La pandemia svela il vero volto del mercato del lavoro agricolo*, in *Ianus Diritto e Finanza*, Focus sull'emergenza Covid-19, 20 maggio 2020.

⁴ Per un'analisi sociologica della tendenza della manodopera immigrata ad adattarsi a forme di occupazione tra le più precarie e meno redditizie, cfr. M. AMBROSINI, *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, in *RGL*, 2017, I, p. 557 ss. e in particolare p. 573.

⁵ Sui profili di vulnerabilità dei lavoratori migranti con riguardo specifico al settore agricolo cfr. C. SPINELLI, *Immigrazione e mercato del lavoro: lo sfruttamento dei migranti economici. Focus sul lavoro agricolo*, in *RDSS*, 2020, p. 125 ss.; V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *DLRI*, 2019, p. 17; W. CHIAROMONTE, "Cercavamo braccia, sono arrivati uomini". *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *DLRI*, 2018, p. 346. Con specifico riguardo al profilo della sicurezza sul lavoro, si vedano C. DI CARLUCCIO, *Salute e sicurezza sul lavoro del lavoratore migrante tra conferme e sviluppi*, in *DSL*, 2017, p. 45 ss.; R. NUNIN, *Sicurezza sul lavoro e lavoratori immigrati: profili regolativi e questioni ancora aperte a cinque anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 81/2008*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, p. 76 ss.; G. NATULLO, *Sicurezza del lavoro e multiculturalismo: l'immigrazione come "fattore di rischio"*, in A. VISCOMI (a cura di), *Diritto del lavoro e società multiculturali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 303 ss.

⁶ A fronte di una generale diminuzione delle denunce rispetto al 2022, con una riduzione complessiva del 16,1%, si registra in particolare che, mentre il settore "Industria e servizi" ha registrato una significativa flessione del 19,8%, l'agricoltura ha evidenziato un lieve aumento dello 0,4% (da 25.999 a 26.096 denunce): così rapporti Inail 2023, in www.inail.it

dei rapporti di lavoro espone l'operaio agricolo al "ricatto" della perdita di successive occasioni di guadagno⁷. Dall'altro lato, occorre tener presente come la condizione di irregolarità in cui versano molti lavoratori migranti renda estremamente difficile e complesso accedere ai meccanismi di denuncia delle condizioni lavorative e delle violazioni dei propri diritti.

2. Lo status di migrante come fattore di vulnerabilità

L'andamento stagionale e discontinuo del processo produttivo agricolo, intrinsecamente legato al ciclo colturale agrario, spiega in modo evidente l'esigenza espressa dalle imprese agricole di avvalersi di manodopera solo per periodi limitati nell'arco dell'anno, spesso non preventivabili e di breve durata. Questa natura, cosiddetta *demand-driven*, del lavoro stagionale amplifica la dipendenza della posizione giuridica e socio-economica dei lavoratori dalle scelte datoriali, soprattutto quando siamo in presenza di migranti, specie se di origine extra Ue. La biunivoca corrispondenza tra la persistenza di un contratto di lavoro e il permesso di soggiorno, prescritta dalla normativa italiana sull'immigrazione, rende infatti fortemente ricattabili i lavoratori stranieri extraUe⁸; per questi il rinnovo del contratto di lavoro stagionale può, dunque, costituire l'unica possibilità per il prolungamento del permesso di soggiorno, sì da indurli a sottostare a quella pratica deplorabile, nota come la vendita di contratti di lavoro, che vede spesso i lavoratori tenuti a pagare un corrispettivo per la stipula di un regolare contratto di lavoro.

Tale condizione di vulnerabilità e ricattabilità che riguarda i lavoratori stagionali extra-UE favorisce inoltre il fenomeno del lavoro non dichiarato, spesso mascherato da un regolare contratto di lavoro *part time* orizzontale; le imprese agricole provvedono in modo sempre più sistematico a indicare nel contratto di lavoro le ore formalmente pattuite e regolarmente retribuite, salvo poi versare direttamente al lavoratore dei soldi "in nero" per le ore di lavoro effettivamente svolte che risultano alquanto superiori rispetto a quelle denunciate. Tale prassi risulta agevolata dal meccanismo di comunicazione all'INPS delle giornate di lavoro effettuate; nonostante l'estensione al settore agricolo del modello Uniemens, già adottato per gli altri settori produttivi, che introduce l'obbligo di comunicare mensilmente all'INPS le giornate lavorate con l'intento di favorire un monitoraggio più assiduo ed efficiente del mercato del lavoro agricolo al fine di reprimere comportamenti abusivi da parte dei datori di lavoro, tale nuova modalità di accertamento contributivo non riesce a scongiurare la prassi illegale delle ore di lavoro svolte e non denunciate, considerato come la comunicazione avvenga comunque sempre *ex post* rispetto

⁷ In questi termini M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016*, in *VTDL*, 2018, n. 1, p. 157 ss.; L. CALAFÀ, *Undocumented work (by foreigners) and sanctions. The situation in Italy*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 321/2017.

⁸ Aspetto ampiamente evidenziato dalla dottrina come elemento di criticità: cfr. *ex plurimis* V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura*, cit., p. 17; W. CHIAROMONTE, "Cercavamo braccia, sono arrivati uomini", cit., p. 346; C. DE MARTINO, M. D'ONGHIA, D. SCHIUMA, *Condizioni salariali e previdenziali*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto*, 2° Rapporto Presidio di Caritas italiana, Canterano, Aracne, 2018, p. 259; M. MC BRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Cacucci, Bari, 2017; L. CALAFÀ, *Migrazioni economiche e contratto di lavoro degli stranieri*, Mulino, Bologna, 2013.

al momento dello svolgimento della prestazione di lavoro⁹.

Si consideri tra l'altro come la discrasia tra ore risultanti dal contratto e quelle effettivamente lavorate incida sulla maturazione del diritto all'indennità di disoccupazione agricola, laddove il numero delle ore che formalmente risultano lavorate dagli stagionali stranieri risulti nettamente al di sotto della soglia utile richiesta per il godimento di tale prestazione previdenziale. Non solo, tale discrasia rileva altresì in relazione al ricongiungimento familiare, qualora la retribuzione formalmente pattuita in contratto e risultante in busta paga sia tale da non consentire al lavoratore extra-UE di raggiungere la soglia di reddito richiesto per attivare la procedura prescritta all'art. 29 t.u. sull'immigrazione, precludendo il realizzarsi di quelle condizioni normative che consentono a qualunque lavoratore di scegliere una vita che possa definirsi dignitosa¹⁰.

Si aggiunga poi che in molti di questi casi di lavoro solo parzialmente non dichiarato sono i lavoratori stessi ad avere un interesse non solo di natura fiscale, ma anche contributiva, a percepire una parte del loro salario "fuori busta". Si ricordi in particolare come ai lavoratori stranieri la c.d. legge Bossi-Fini (l. n. 189/2001) abbia precluso di poter chiedere, in caso di rimpatrio, il rimborso dei contributi versati¹¹, riconoscendo loro solo la possibilità di godere di un trattamento pensionistico sulla base dei contributi versati al verificarsi del requisito anagrafico previsto; la previsione del mancato rimborso degli oneri previdenziali è dunque tale da rendere il lavoratore indifferente all'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi contributivi, favorendo la diffusione di tali forme di lavoro grigio invece che di farle emergere¹². L'importanza di tutelare i lavoratori stagionali di Paesi terzi proprio in considerazione della loro vulnerabilità correlata alla natura temporanea della loro occupazione è stata riconosciuta in ambito europeo con la Direttiva 2014/36/UE, adottata al fine di gestire in modo efficace i flussi migratori stagionali e al tempo stesso assicurare condizioni di vita e di lavoro dignitose; si tratta della Direttiva che è stata recepita in Italia con il d.lgs. n. 203/2016, con cui il legislatore nazionale ha modificato e integrato le disposizioni contenute nel T.U. sull'immigrazione relative al permesso di soggiorno per motivi di lavoro stagionale. In tale circostanza, peraltro, non ci si è limitati ad apportare le modifiche necessarie per coordinare il testo della legge con la nuova disciplina della procedura di ingresso, ma si è altresì intervenuti per introdurre una regolamentazione improntata ai criteri di celerità e flessibilità nei confronti dei lavoratori stagionali; in particolare, attraverso la riformulazione degli artt. 5, co. 3 *ter*, e 24 del T.U. sull'immigrazione, si è stata ampliata la possibilità di concessione dei permessi pluriennali, rivedendo il requisito dell'avvenuto rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro stagionale

⁹ Sul punto si rinvia a M. D'ONGHIA, C. FALERI, *Regole e tecniche di tutela del lavoro agricolo tra vecchi «vizii» e nuove «virtù»*, in *RGL*, 2024, II, p. 176 ss.

¹⁰ Sulla dimensione normativa e sociale del concetto di dignità con specifico riferimento ai lavoratori vittime dello sfruttamento del lavoro, cfr. D. GENOVESE, E. SANTORO, *L'art. 18 (t.u. immigrazione) e il concetto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in *DLRI*, 2018, p. 544 ss.

¹¹ Tale facoltà era stata, invece, contemplata dalla legge di riforma pensionistica del 1995 (l. n. 335/1995) a favore dei lavoratori stranieri, che avessero deciso il rientro nel proprio Paese di origine in seguito alla cessazione dell'attività lavorativa.

¹² Si rinvia ai rilievi critici di C. DE MARTINO, M. D'ONGHIA, D. SCHIUMA, *Condizioni salariali e previdenziali*, cit., p. 272; W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 229 ss.; cfr. altresì M. MISCIONE, *Disoccupazione agricola per chi sta all'estero (e note sui tempi dei processi)*, in *LG*, 2017, p. 958 ss.

per due anni consecutivi, richiesto dalla previgente formulazione del T.U. sull'immigrazione. Tuttavia, per quanto attraverso una disciplina più permissiva del reingresso dei lavoratori stranieri il legislatore italiano abbia inteso favorire i processi di migrazione circolare e soddisfare, al contempo, la crescente domanda di lavoro flessibile proveniente dalle imprese, nella consapevolezza del ruolo strategico assunto dal fenomeno del lavoro extraeuropeo, specie in settori come quello agricolo, tale intento «si è scolorito nella mera previsione di forme di agevolazione del re-ingresso»¹³.

Occorre, infatti, considerare che, in caso di mancato rinnovo del contratto e del permesso di soggiorno relativo, lo straniero sarà comunque obbligato a rientrare nel Paese di origine, in base a quanto prescritto dal t.u. sull'immigrazione a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 109/2012, in attuazione della Direttiva 2009/52/CE che ha introdotto 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. Si tratta di quel *corpus* normativo, pensato per contrastare il lavoro sommerso, che tuttavia sin dall'inizio ha suscitato numerose perplessità sulla sua effettiva efficacia¹⁴. In particolare è stato lamentato l'approccio miope del legislatore Ue, che non ha correttamente percepito il rapporto tra immigrazione, clandestinità e lavoro sommerso, tanto che si è opportunamente sottolineato come «il lavoro irregolare è visto, con una pericolosa inversione tra causa ed effetto, non come una conseguenza delle restrizioni dell'accesso al mercato del lavoro derivanti da una politica dell'immigrazione troppo restrittiva, ma come causa del dilagare dell'immigrazione clandestina di cittadini di Paesi terzi»¹⁵.

Parimenti le critiche hanno riguardato il dettato italiano, i cui contenuti sono stati prevalentemente pensati al fine di contrastare l'immigrazione clandestina, quando ancora oggi i fatti dimostrano che proprio una normativa fortemente restrittiva, che impedisce l'accesso al territorio nazionale per ricercare lavoro e soprattutto – per l'aspetto che in questa sede maggiormente interessa – limita la durata del soggiorno sul territorio nazionale dopo la cessazione del rapporto di lavoro, favorisce la condizione di clandestinità di numerosi lavoratori. Al tempo stesso, le difficoltà

¹³ V. PAPA, *Il lavoro stagionale dei migranti*, in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 282.

¹⁴ Si vedano le osservazioni critiche rivolte in dottrina all'approccio marcatamente punitivo della Direttiva 2009/52/CE all'immigrazione per contrastare il lavoro sommerso: cfr. M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, cit., p. 99; M. ALTIMARI, *Sanzioni ai datori che impiegano cittadini non comunitari irregolari: osservazioni sulla Direttiva 2009/52/CE*, in RCDL, 2009, p. 611; D. GOTTARDI, *La normativa e le politiche europee recenti sull'immigrazione. Due volti o solo uno?*, in LD, 2009, p. 517 ss.; F. SCARPELLI, *Il contrasto al lavoro irregolare tra sanzioni e regole di responsabilità*, in RGL, 2008, I, p. 59 ss.; L. ZOPPOLI, *Unione europea e lavoro sommerso*, cit., p. 94, ove tuttavia tale tipo di approccio si ritiene possa risultare sostenibile nei Paesi in cui il lavoro sommerso è limitato; nonché A. BELLAVISTA, *Il lavoro sommerso*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 28 ss.; A. VISCOMI, *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in DML, 2000, pp. 385-388. Più recentemente sono tornati a riflettere sulla portata della Direttiva V. FERRANTE, *Economia "informale" e politiche del lavoro: un nuovo inizio*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".II, n. 337/2017, p. 29 ss.; L. CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in LD, 2017, p. 67 ss.; W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri, Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 2013.

¹⁵ M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, cit., p. 88, ma vedasi anche p. 102, laddove l'A. lamenta altresì il fatto che l'intervento europeo non abbia tenuto conto in modo adeguato del rilievo sociale che il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare presenta, nonché della significativa alterazione della parità di condizioni delle imprese sul mercato che ne consegue – come tra l'altro era stato rilevato dalla Risoluzione del Parlamento europeo n. 62 del 28 settembre 2007 – il che avrebbe potuto giustificare una base giuridica più ampia della Direttiva e dunque una sua maggiore incisività; in particolare si propone il ricorso all'art. 137, par. 1, lett. b) TCE (attuale art. 153, par. 1, lett. b), TFUE per riuscire a rompere il meccanismo di complicità forzata tra datore di lavoro e immigrato clandestino.

amministrative e i tempi eccessivamente lunghi della procedura di ingresso e di re-ingresso sul territorio nazionale dettati da una normativa particolarmente restrittiva sono tali da indurre le imprese – in un settore come quello agricolo dove la temporaneità del lavoro è una caratteristica strutturale – a ricorrere alla manodopera clandestina, potendo giungere la concessione del permesso quando l'esigenza produttiva è venuta meno¹⁶. Ciò determina una complicità forzosa tra il lavoratore immigrato irregolare, che non ha alcuna convenienza a rivolgersi all'autorità pubblica per rivendicare le tutele del lavoro senza subire o quantomeno rischiare l'espulsione, e il datore di lavoro che ne utilizza la prestazione¹⁷.

Appare pertanto evidente come la rinnovata disciplina dei permessi pluriennali per lavoro stagionale non consenta di recuperare le condizioni di debolezza e ricattabilità del lavoratore migrante stagionale, il quale continua a rimanere esposto ad eventuali forme di sfruttamento¹⁸. Né del resto è intervenuto a migliorare le condizioni dei migranti stagionali il recente d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (conv. in l. 5 maggio 2023, n. 50), anch'esso essenzialmente volto a semplificare e accelerare le procedure di rilascio del nulla osta al lavoro, ammettendo l'ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale, al di fuori delle quote di ingresso stabilite dai decreti di programmazione flussi, a favore dei cittadini di Paesi con cui l'Italia ha sottoscritto intese o accordi in materia di rimpatrio¹⁹.

Tale meccanismo di ingresso – oltre a risultare inadeguato a rispondere alle esigenze del lavoro agricolo e a denotare un fraintendimento del reale funzionamento del mercato del lavoro degli stranieri i cui rapporti di lavoro per i *low-skilled jobs* (quali sono quelli in prevalenza svolti in ambito agricolo) non si costituiscono “a distanza”, ma in forza di un incontro o contatto diretto, sul posto, tra domanda e offerta di lavoro²⁰ – si rivela, dunque, tale da creare le precondizioni giuridico-fattuali per un abuso sistematico della manodopera straniera. Non solo, siffatto quadro normativo, nel momento in cui rende particolarmente gravoso il reclutamento di lavoratori stranieri, favorisce altresì forme di infiltrazione criminale nell'accesso al lavoro, come testimoniano i Rapporti Agromafie annualmente presentati²¹.

¹⁶ Come sottolineato ancora da M. BARBIERI, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, cit., p. 99.

¹⁷ Così F. SCARPELLI, *Il contrasto al lavoro irregolare tra sanzioni e regole di responsabilità*, cit., p. 71.

¹⁸ Su tale problematica cfr. W. CHIAROMONTE, *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, FancoAngeli, 2018, p. 135; V. PAPA, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in DRI, 2017, p. 363; in particolare sulla vulnerabilità come conseguenza dei dispositivi regolativi cfr. F. DE MICHIEL, *Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura*, in LDE, n. 3/2023, p. 8 ss.; V. PAPA, *Note a margine di V. Pavlou, Migrant Domestic Workers in Europe: Law and the Construction of Vulnerability*, Hart Publishing, 2021, in DLRI, 2021, p. 501 ss.; M. MC BRITTON, *Lavoro extracomunitario, mercato del lavoro, contratti*, in RGL, 2017, I, p. 582 ss.; E. COSTANTINI, *Soggiorno, residenza, contratto. La complessa vulnerabilità dei lavoratori migranti in agricoltura*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., p. 229 ss.

¹⁹ Al riguardo cfr. W. CHIAROMONTE, *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, in DLRI, 2023, p. 431 ss.

²⁰ Sulle aporie e le disfunzioni della procedura di ingresso prevista per lavoratori extraUe, cfr. W. CHIAROMONTE, *Le misure sanzionatorie di contrasto al lavoro sommerso e la regolamentazione del lavoro immigrato: due mondi lontanissimi*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia “informale” e politiche di trasparenza*, Vita e Pensiero, Milano, 2017, p. 114; V. PAPA, *Paradossi regolativi e patologie occupazionali nel lavoro agricolo degli stranieri*, in P. CAMPANELLA (a cura di), *Vite sottocosto*, cit., p. 245.

²¹ Si richiamano altresì *Rapporti sui crimini agroalimentari*, realizzati dall'Eurispes, in collaborazione con Coldiretti e con l'Osservatorio sulla criminalità organizzata nell'agroalimentare in Italia, giunti alla sesta edizione, volti a denunciare le varie forme

3. Flussi migratori e caporalato globale

Il fenomeno del caporalato si impone come una drammatica forma di sfruttamento del lavoro che, pur affondando le sue radici nel mondo agricolo tradizionale, prevalentemente nel Sud del nostro Paese, si è diffuso in molte altre aree, assumendo oggi prepotentemente contorni ancora più drammatici. La crescente presenza del bracciantato straniero, per lo più irregolare e sommersa, ha alimentato un sistema di vero e proprio *neo-schiavismo*, fatto di violenza, minacce, sotto-salario, orari massacranti e condizioni igienico-sanitarie inaccettabili²².

Se storicamente lo sfruttamento del lavoro è sempre stato collegato all'attività tipica del caporale, ovvero quella di reclutare braccianti nella piazza del paese, affiancata da attività ad essa strettamente connesse, come il trasporto sul luogo dove la prestazione di lavoro deve essere svolta, spesso distante dal centro abitato²³, a rilevare oggi non è più solamente il momento del reclutamento, con le sue attività correlate. Il caporale è invero anche colui che assume la direzione e la gestione del lavoro nei campi, oltre che colui che negozia il salario e le condizioni di lavoro: in tal caso «lo sfruttamento dei lavoratori prende le forme del prolungamento oltre misura della giornata lavorativa o dell'intensificazione parossistica dei ritmi di lavori (indotta attraverso la pattuizione di retribuzioni a cottimo pieno con tariffe minime, quando non irrisorie)»²⁴.

Si è verificato dunque un adattamento del ruolo del caporale ai sistemi della moderna produzione agricola capitalista²⁵; il caporale assolve oggi una funzione di controllo del mercato del lavoro locale, regolandone i flussi di entrata e in uscita in relazione alle necessità produttive dei giganti delle grandi produzioni agro-alimentari. L'attività dell'intermediario/caporale è percepita come vantaggiosa non solo dalle imprese, ma anche da parte di quei lavoratori che versano in condizioni di particolare vulnerabilità, i quali arrivano persino a riconoscergli un rilievo sociale; da parte della manodopera straniera extraUe l'attività dell'intermediario, seppur da questo posta in essere per cercar di sfruttare la situazione a suo favore in termini sia di conseguimento di maggior lucro, sia di reputazione per la sua capacità di reclutare manodopera a basso costo,

di infiltrazione criminale presenti nel comparto agricolo: <https://eurispes.eu/rapporti/agromafie-rapporto-sui-crimini-agroalimentari-in-italia/>. Su tale correlazione si vedano: M. RANIERI, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2021; S. BORELLI, M. RANIERI, *Criminalità mafiosa e diritto del lavoro*, in *DLM*, 2019, p. 143; al riguardo si rinvia altresì al volume a cura di S. BORELLI, V. METE, *Mafie, legalità, lavoro*, in *Quaderni di città sicure*, 2018, n. 42; R. SANTUCCI, *Il diritto del lavoro e le azioni di contrasto alle mafie*, in *Rassegna economica*, 2014, p. 175 ss.. Sul tema si veda inoltre L. PALMISANO, *Mafia caporale*, Roma, Fandango, 2017.

²² Cfr. A. LEOGRANDE, *Il caporalato e le nuove schiavitù*, in *Parole-chiave*, 2016, f. 1, p. 103 ss.

²³ Si veda V. PINTO, V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 93-94, ove si mette in evidenza come la convenienza a ricorrere al caporale con il compito di aggregare l'offerta di lavoro dispersa sul territorio sia direttamente proporzionale alla difficoltà di reclutare manodopera quotidianamente in modo efficiente.

²⁴ V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura*, cit., p. 16.

²⁵ Al riguardo cfr. in particolare M. D'ONGHIA-C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016*, cit., p. 165, ove si rileva come il fenomeno del caporalato si è evoluto in forme sempre più sofisticate e invasive, sino ad essere gestito sempre più spesso da organizzazioni criminali, che sono in grado di offrire agli imprenditori richiedenti numerosi servizi collaterali e aggiuntivi rispetto al procacciamento e al trasporto di manodopera.

viene, infatti, percepita come volta a offrire loro un'opportunità di riscatto sociale ed economico. Il caporale, che spesso trova a tali lavoratori anche una sistemazione abitativa, rappresenta l'unica persona di riferimento, che parla la loro stessa lingua, essendo spesso anch'egli di origine straniera; questo ruolo centrale consente al caporale di assumere così una posizione di potere, tale da poter estorcere ritmi di lavoro a fronte di un salario bassissimo in una posizione quasi monopsonistica.

Non si pensi però solamente alla classica figura del caporale, che alle prime luci dell'alba si presenta nella periferia delle grandi città o in zone comunque poco frequentate per reclutare manodopera da inviare nei campi; sempre più spesso l'attività di caporalato viene svolta da cooperative c.d. spurie, società cooperative fittizie o irregolari che forniscono in appalto servizi di natura diversa alle imprese, in particolare fornitura di manodopera temporanea, solitamente di nazionalità extraUe, da inserire nel ciclo produttivo dell'impresa committente²⁶.

Non a caso il caporalato è stato considerato un prodotto non dell'agricoltura medioevale, quanto piuttosto dell'economia capitalistica quale effetto della concorrenza sleale nel mercato del prodotto finale, che a sua volta genera concorrenza sleale nel mercato del lavoro; la concorrenza degli imprenditori agricoli che ricorrono a forme illegali di occupazione (non solo sotto il profilo retributivo e contributivo, ma anche del rispetto della normativa lavoristica in materia di orario di lavoro, riposi, ferie, turni, malattia, salute e sicurezza) è infatti insostenibile da parte degli altri imprenditori che osservano le prescrizioni normative²⁷.

Principali vittime di questo "nuovo" caporalato sono gli immigrati irregolari; si parla, a tal riguardo, di caporalato globale proprio perché, strettamente connesso con i nuovi flussi migratori²⁸, trae vantaggio dal bisogno di occupazione di larghe masse di lavoratori, che versano in una condizione di bisogno estremo. La condizione di irregolarità li induce inoltre ad accettare di vivere in situazioni di particolare degrado, oltre che precarie dal punto di vista della sicurezza e delle condizioni igienico-sanitarie e indubbiamente non dignitose, rendendoli vittime di un vero e proprio ricatto esistenziale.

Allo stato di bisogno fa esplicito riferimento l'art. 603-*bis* c.p., nel configurare la nuova fattispecie di reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, laddove – dopo la riscrittura della l. n. 199/2016 – ritiene sufficiente, con riguardo all'elemento soggettivo del reato, la ricorrenza di tale condizione esistenziale meno grave (ma assai più diffusa) rispetto allo stato di necessità, precedentemente previsto; in altri termini, sembra che nell'attuale formulazione ad essere richiesta sia la consapevolezza dello stato di bisogno del soggetto passivo e contestualmente la volontà di trarre profitto da questa situazione, nonché la coscienza e la volontà dell'azione

²⁶ Al riguardo cfr. V. PIRRO, *L'intermediazione come infrastruttura. Caporali, cooperative e lavoro migrante nell'agro-alimentare*, in *Labor*, 2022, n. 4, p. 437 ss.; V. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura*, cit., p. 18; R. RIVERSO, *Cooperative spurie: nell'inferno dell'illegalità del lavoro*, in A. CIRIELLO (a cura di), *Giudici e cambiamenti del diritto del lavoro*, in *Quaderni di DLM*, 2018, p. 265 ss.

²⁷ Cfr. D. SCHIUMA, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *RDA*, 2015, I, p. 91.

²⁸ Cfr. V. PAPA, *I pilastri della migrazione per lavoro nel Legal Migration Package della Commissione europea*, in *DLM*, 2022, n. 3, p. 517 ss.

violenta o minacciosa laddove queste ricorrano²⁹. Tale requisito di legge interessa, *ça va sans dire*, in modo evidente i lavoratori extraUe, soprattutto se clandestini o comunque irregolarmente presenti, con il rischio peraltro di risultare privo di una reale funzione selettiva.

Per quanto riguarda l'utilizzo della violenza e il ricorso alla minaccia, significativo risulta il fatto che la norma penale, come riformulata, non li consideri più come elementi costitutivi della fattispecie, ma come semplici modalità di sfruttamento, ovvero *accidentalia delicti*, che possono assumere un peso come circostanze aggravanti del fatto. Si determina così un importante ampliamento dell'ambito di applicazione della fattispecie di reato, estesa in via interpretativa a ipotesi di approfittamento poste in essere con modalità più subdole di coazione, come il ritiro o la mancata restituzione del documento d'identità o del passaporto del singolo lavoratore, il debito accumulato, la minaccia di denuncia alle autorità di immigrati irregolari, sino a forme di minaccia implicita o larvata e a condotte più ingegnosamente intimidatorie³⁰.

La norma peraltro presenta ancora oggi elementi di criticità in relazione alla sua effettiva applicazione, specie quando si tratta di contrastare lo sfruttamento dei lavoratori migranti³¹. Ci si intende riferire in particolare ai primi due indici di sfruttamento, ovvero alla reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque [in modo] sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato e alla reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie. Indubbiamente deve essere considerata in modo positivo la sostituzione, ad opera della l. n. 199/2016, del requisito della "sistematicità" con quello della "reiterazione" del comportamento sanzionato: perché si potesse rinvenire il requisito della sistematicità si doveva arrivare a ricondurre i singoli comportamenti a un sistema organizzativo, mentre per poter parlare di reiterazione è sufficiente che ricorrano un numero significativo di casi. Tuttavia anche il requisito della reiterazione non è facilmente declinabile all'interno della fattispecie del lavoro stagionale, dove lo svolgimento della prestazione di lavoro può esaurirsi anche nell'arco di poche settimane o giorni³²; a poter essere verificato e misurato sarà pertanto solo il rispetto dell'orario giornaliero di lavoro e dei riposi settimanali, ponendosi così seri problemi di effettività della norma.

Soltanto con riguardo al terzo indicatore di sfruttamento, ovvero alla violazione delle norme poste a tutela della sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, non assume alcun rilievo il numero e

²⁹ Sul punto M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giuslavoristica*, in *LD*, 2021, p. 23); L. TASCHINI, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *RDS*, 2022, p. 643. Al riguardo si veda F. SANTINI, [Lo "sfruttamento" del lavoro che cambia. La Relazione della Commissione Parlamentare sulle condizioni di lavoro in Italia](#), in *LDE* n. 3/2022, p. 10.

³⁰ In questi termini si veda V. MONGILLO, *Forced labour e sfruttamento lavorativo nella catena di fornitura delle imprese: strategie globali di prevenzione e repressione*, in *RTDPE*, 2019, p. 635; A. BEVERE, *La tutela dei lavoratori dalla condizione analoga alla schiavitù e i problemi non risolti dalla legge n. 199/2016*, in *VTDL*, 2018, p. 131 ss.; A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Milano, Mondadori, 2016. Sul tema, inoltre, cfr. ILO, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, Geneva, 2017; nonché Rapporto ILO, *Ending forced labour by 2030: a review of policies and programmes*, Geneva, 2018, in cui si tracciano le politiche e le soluzioni per raggiungere l'obiettivo dell'eliminazione del lavoro forzato entro il 2030.

³¹ Si rinvia a M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giuslavoristica*, cit., p. 233 ss.

³² Riguardo alle criticità di questo specifico indice di sfruttamento, cfr. V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *DLRI*, 2018, p. 299.

la ripetitività della condotta illecita, ma il solo fatto che tali violazioni siano riscontrate al momento in cui si accertano, mentre non è più richiesto – come prescriveva la norma previgente – che la violazione esponga i lavoratori a un pericolo per la loro salute, sicurezza o incolumità personale.

Peraltro, con riguardo all'accertamento di tutti e tre gli indicatori sussiste il problema linguistico, quando si tratta di rilevare forme di sfruttamento a discapito di lavoratori stranieri; le difficoltà di comprensione linguistica rendono, infatti, particolarmente complessa l'acquisizione delle informazioni necessarie per rilevare e contrastare tali comportamenti, accentuando così i limiti evidenziati in ordine all'effettiva applicazione della norma penale.

4. I limiti dell'attività ispettiva

A queste considerazioni sulla scarsa effettività della normativa di tutela contro le forme di sfruttamento del lavoro agricolo si deve affiancare un'ulteriore riflessione sull'(in)adeguatezza quantitativa e qualitativa dei controlli ispettivi; occorre in altri termini interrogarci se l'intero apparato sanzionatorio potrebbe raggiungere livelli superiori di effettività laddove fosse assistito da un rafforzamento degli apparati ispettivi in termini di maggiore frequenza ed estensione dei controlli. Come è noto, l'effetto deterrente e disincentivante proprio delle sanzioni non deriva dalla loro astratta previsione, ma dipende dal rischio concreto della loro applicazione³³. Proprio per questo è stata giudicata inopportuna la previsione di una pena c.d. a proporzionalità progressiva, la cui determinazione dipende dalle concrete modalità di realizzazione della fattispecie di reato, come quella configurata dall'art. 603-*bis* c.p.; questa, infatti, può forse assolvere una funzione deterrente nei confronti di chi adotta comportamenti di sfruttamento di manodopera ripetutamente nel tempo, ma certamente non rileva in termini di persuasione alla denuncia da parte del lavoratore oggetto di un singolo comportamento. Si consideri, inoltre, come l'operatività di tale norma possa risultare altresì compromessa dalla sua delimitazione temporale dei cinque anni, nonché dal fatto che viene richiesta una omogeneità delle violazioni. Con il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124 si era intervenuti a ridelineare, dopo decenni, l'intero sistema ispettivo non solo attribuendo agli organi ispettivi nuovi compiti di prevenzione, promozione, informazione e conciliazione, che vanno ad affiancarsi alla tradizionale funzione repressiva nella lotta al lavoro sommerso e irregolare, ma altresì predisponendo una pluralità di organismi preposti a queste funzioni. Tuttavia la proliferazione degli organismi, peraltro non coordinati tra loro, deputati a contrastare il lavoro sommerso, non ha determinato una proliferazione di risultati in termini di ridimensionamento del fenomeno del lavoro irregolare e sommerso³⁴.

³³ Così M.G. GAROFALO, *Le iniziative regionali in materia di lavoro sommerso. Gli indici di congruità*, in V. PINTO (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, 2007, p. 65, il quale sottolinea come laddove la vigilanza sia concretamente esercitata in un numero di casi ristretto, si produrranno due conseguenze: anzitutto diminuiranno oggettivamente le ipotesi in cui i comportamenti devianti sono individuati e repressi; in secondo luogo, la minore probabilità di incorrere nell'applicazione della sanzione costituisce, per i destinatari della regola di condotta, un'ulteriore convenienza a violarla o a continuare a violarla.

³⁴ Al riguardo cfr. L. ZACCARELLI, *L'efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, in *VTDL*, 2018, p. 493 ss.; A. RAPACCIUOLO, *Modalità d'intervento dell'Ispettorato del lavoro alla luce del nuovo assetto organizzativo*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia "informale"*

Anche in questa circostanza rilevano le peculiarità che connotano in modo essenziale il lavoro agricolo. Si considerino, da un lato, la brevità di alcune fasi colturali che rende alquanto difficoltoso effettuare verifiche in ragione dei tempi limitati di svolgimento delle attività lavorative, dall'altro lato, l'estrema frammentazione che spesso caratterizza le proprietà rurali, nonché la diversità e variabilità dei campi in cui l'attività lavorativa viene espletata, che creano non pochi problemi agli ispettori nell'individuare fisicamente i campi di lavoro ove effettuare il controllo.

Il sistema di controllo e repressione degli illeciti rivela la sua inadeguatezza soprattutto rispetto alle prestazioni di lavoro rese nell'ambito di appalti, sub-appalti e pseudo-appalti; si assiste, infatti, ad appalti prevalentemente affidati a imprese provenienti da fuori Regione, che "spariscono" rapidamente una volta compiuto il lavoro, o piuttosto a cooperative (troppo spesso pseudo-cooperative). Si tratta tra l'altro di cooperative costituite e direttamente gestite da stranieri, con cui è difficile instaurare un dialogo e non solo per problemi di comprensione linguistica. Questi, infatti, per svariate ragioni tendono a essere fortemente reticenti; si consideri che le condizioni che inducono il lavoratore "verso il nero" sono differenti e spesso non tutte sono suscettibili di immediata emersione.

Si pensi, inoltre che i lavoratori migranti si trovano in genere a vivere in una situazione di isolamento sociale e talvolta anche fisico³⁵, senza considerare il fatto che solitamente non sono sindacalizzati, anche se negli ultimi anni sta trovando affermazione il sindacato autonomo di base, che acquisisce sempre più i connotati identificativi del sindacato etnico, nel senso che associa lavoratori che appartengono alle stesse comunità e gruppi di provenienza³⁶.

A tutto ciò si aggiunga lo stretto legame che troppo spesso intercorre tra caporalato e organizzazioni criminali, anche di livello internazionale e di stampo mafioso, in precedenza ricordato, che complica ulteriormente la possibilità di reprimere il fenomeno del lavoro irregolare e sommerso. Per tale motivo il *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, riconosciuta la centralità del ruolo dei servizi ispettivi per la promozione della legalità del lavoro agricolo, mira a raccordare i servizi ispettivi e con quelli di indagine di polizia giudiziaria per una più efficace pianificazione e attuazione delle attività ispettive e di contrasto (punto 4.2.1).

In questa direzione si è recentemente mosso il legislatore nell'ambito delle misure del PNRR. Con il d.l. 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, è stato infatti riformato il sistema delle ispezioni in materia di lavoro e legislazione sociale, attraverso un potenziamento dell'organico e l'attribuzione all'Ispettorato nazionale del lavoro della titolarità di un effettivo potere di coordinamento funzionale e strutturale, su tutto il territorio nazionale, dell'attività di vigilanza; è stato inoltre rivisto il quadro sanzionatorio in materia di

e politiche di trasparenza, cit., p. 141 ss.; M. FAIOLI, *Caporalato e ispezioni*, in M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 91 ss.; M. ESPOSITO, *Le attività ispettive e il contrasto al lavoro irregolare nel sistema del Jobs Act*, in RGL, 2016, p. 575 ss.

³⁵ Si è parlato al riguardo di una vera e propria segregazione geografica, così V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, cit., p. 93.

³⁶ Cfr. L. CALAFÀ, *La dignità e il lavoro ai "margini"*, in LDE, n. 1/2022, p. 4.

somministrazione di lavoro, appalto e distacco, ma anche di lavoro sommerso (artt. 29-31)³⁷. Va peraltro considerato, come, anche laddove la lotta al lavoro sommerso determinasse una diminuzione del lavoro nero, di quello cioè completamente non dichiarato, si ricorda nuovamente come negli ultimi tempi si sia piuttosto assistito a un ricorso sempre più accentuato ad altre forme di lavoro irregolare di difficile rilevazione³⁸.

Ad emergere in definitiva è una forte discrasia tra il ricco e articolato apparato di strumenti predisposti dal legislatore per garantire il rispetto delle regole e l'effettiva possibilità di controllare e reprimere le violazioni di legge, ovvero tra la severità delle norme e la loro scarsa efficacia preventiva e repressiva. Si ritiene pertanto di poter affermare che il recupero dell'effettività delle tutele lavoristiche non passa dall'inasprimento dell'apparato sanzionatorio³⁹. Del resto, nel settore agricolo le dimensioni del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare sono difficilmente spiegabili soltanto in base all'insufficienza e all'inadeguatezza del sistema di vigilanza e repressivo; la diffusione e la generalizzazione dei comportamenti datoriali "devianti" sembra piuttosto attestare l'esistenza di un'anomalia che attiene alle dinamiche di mercato e al modello di specializzazione produttiva.

La strada da percorrere sembra, dunque, essere non solo quella di costruire un sistema di controlli più efficaci, che consentano all'apparato repressivo disposto dalla legge di svolgere un efficace ruolo di deterrenza, ma anche quella di prendere in maggiore considerazione gli strumenti di carattere incentivante e promozionale, soluzioni cioè che riescano a proporsi maggiormente "convenienti" e "vantaggiose" rispetto all'assunzione di comportamenti elusivi della normativa di tutela delle condizioni di lavoro⁴⁰.

5. Riflessioni conclusive sulla normativa di carattere promozionale

Occorre dunque interrogarsi sul ruolo che può assolvere la c.d. clausola di condizionalità sociale «quale grimaldello attraverso cui scardinare le condotte che minano l'effettività delle norme poste a tutela del lavoro»⁴¹. Se per molto tempo in sede di programmazione della Pac ci si è prevalentemente orientati alla conservazione e/o all'incremento dei livelli occupazionali, della quantità cioè di occupazione presente nel settore, senza preoccuparsi della qualità e dell'equità dei rapporti di lavoro⁴², nella Pac relativa al periodo 2023-2027, dopo ben tre anni di negoziati

³⁷ Al riguardo A. INTERDONATO, [Le nuove ispezioni in materia di lavoro: il d.l. n. 19 del 2 marzo 2024](#), in *LDE*, n. 3/2024, p. 2 ss.

³⁸ Ancora L. CALAFÀ, *La dignità e il lavoro ai "margini"*, cit., p. 7.

³⁹ Si rinvia a C. FALERI, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *LD*, 2021, p. 268.

⁴⁰ Per un approfondimento sul ruolo pubblico e del privato di fronte a vulnerabilità delle persone e alle specificità dei diversi settori produttivi, si rinvia al volume O. BONARDI, L. CALAFÀ, S. ELSEN, R. SALOMONE (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna, Il Mulino, 2023.

⁴¹ I. CANFORA, V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, in *WP CSDL "Massimo D'Antona"*, n. 460, 2022, p. 10.

⁴² Si consideri che, in sede di programmazione della PAC per le annualità 2007-2013, non fu accolta la proposta di introdurre il rispetto delle norme sulla sicurezza sul lavoro tra le condizionalità: cfr. documento "Revisione intermedia della politica

che ne hanno comportato lo slittamento dell'avvio dal 2021 al 2023, la clausola di condizionalità sociale è stata introdotta per la prima volta a fianco di quella ambientale. Il meccanismo della condizionalità, che fa ormai parte integrante del sistema eurounitario dei pagamenti diretti alle imprese agricole, fondato, come è noto, sull'interazione tra il rispetto delle norme del diritto dell'Ue e il sostegno da questa fornito agli agricoltori (essenzialmente in termini di sostegno al reddito), è stato esteso con il Reg. n. 2115/2021 anche al rispetto della normativa posta a tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza sul lavoro.

Tale previsione rileva non solo in quanto volta a far acquisire una migliore consapevolezza delle norme occupazionali e sociali da parte dei beneficiari del sostegno della Pac (come esplicitato nel Considerando 45), ma soprattutto in quanto interviene a tutela della dignità del lavoro incidendo sui calcoli di convenienza degli operatori economici, così da prospettare la garanzia dell'effettività delle tutele lavoristiche come una variabile indipendente dalle condizioni di mercato. Tuttavia, se, da un lato, va apprezzato come le istituzioni Ue, promuovendo lo sviluppo di un'agricoltura sostenibile anche sul piano sociale, mirino a contrastare qualsiasi forma di sfruttamento del lavoro presente in agricoltura e a garantire così condizioni di lavoro dignitose⁴³, dall'altro lato, va rilevata la reale portata di tale previsione, invero alquanto contenuta. Si deve infatti evidenziare come gli obblighi datoriali posti come condizione d'accesso agli aiuti dell'Unione riguardino esclusivamente le disposizioni di tre Direttive, in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (Dir. 89/391; Dir. 2009/104) e in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili di recente emanazione (Dir. 2019/1152). Invero, il richiamo a quest'ultima potrebbe rivelare una sua utilità in termini di contrasto al lavoro non dichiarato e in alcun modo formalizzato, posto che condizionare gli aiuti Ue alla trasmissione per iscritto delle condizioni di impiego prescritta da tale Direttiva può incidere sulla convenienza per le aziende agricole di ricorrere a queste forme irregolari di lavoro.

A rilevare peraltro è il fatto che nel testo finale del Reg. n. 2115 non siano stati accolti gli emendamenti proposti dal Parlamento che proponeva un'estensione ben più ampia degli obblighi posti in capo ai beneficiari dei pagamenti diretti, ricomprendendovi «gli obblighi del datore di lavoro derivanti da tutti i pertinenti contratti collettivi e dalla legislazione sociale e del diritto del lavoro a livello nazionale, unionale e internazionale» (art. 11-*bis* del testo emendato). Cionondimeno, l'affermazione della dimensione sociale nel sistema di condizionalità si fa comunque apprezzare, tanto da aver indotto la dottrina più attenta a tali dinamiche a parlare sì di occasione mancata per la valorizzazione della condizionalità sociale nelle politiche agricole dell'Ue, ma, al contempo, a ritenere come la nuova strada intrapresa dalle istituzioni europee possa condurre, in un futuro, ad ampliare le norme coperte dal meccanismo della condizionalità⁴⁴.

agricola comune”, COM (2002), 394 del luglio 2002.

⁴³ Sulle potenzialità del meccanismo della condizionalità a tutela dei lavoratori agricoli, cfr. I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *DLRI*, 2018, p. 259 ss.

⁴⁴ In tal senso I. CANFORA, V. LECCESE, *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, cit., pp. 80-82.

In particolare è soprattutto da sottolineare come con la nuova Pac – in linea con gli obiettivi di sviluppo contenuti all'interno del *Green Deal Europeo*, che ha enfatizzato a più riprese come il settore agricolo non possa ormai più prescindere dalla previsione di meccanismi volti a garantire condizioni di lavoro dignitose – si sia rivisto l'impianto per l'accesso alle misure di sostegno, secondo una tecnica promozionale c.d. ibrida «tra vincolo cogente fissato dal diritto positivo e responsabilità sociale dell'impresa»⁴⁵, che coniuga la volontarietà della misura economico-organizzativa da assumere con la sua obbligatorietà, attraverso la prescrizione di sanzioni, anche severe, comminate dallo Stato a carico del beneficiario che ometta di onorare gli impegni assunti.

⁴⁵ F. MARTELLONI, *I benefici condizionati come tecniche promozionali nel Green New Deal*, in *LD*, 2022, p. 297 ss.; sul tema cfr. altresì C. VALENTI, *Riflessioni in tema di sostenibilità sociale nel diritto del lavoro tra tecniche di tutela e prove di regulatory compliance*, in corso di pubblicazione per *DLM*.