



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MODENA E REGGIO EMILIA
Dipartimento di Economia “Marco Biagi”

Corso di Laurea Magistrale in Relazioni di Lavoro

**“Caporalato e sfruttamento del lavoro nelle filiere
agroalimentari: tra diritto, governance e prospettive di
innovazione”**

Relatore:

Prof. Iacopo Senatori

Tesi di Laurea Magistrale di:

Martina Baroni

Anno Accademico 2024-2025

INDICE

Introduzione.....	2
Capitolo 1 – Le filiere agroalimentari come contesto del caporalato e dello sfruttamento sul lavoro	5
1.1 Le filiere agroalimentari in Italia: assetti produttivi e vulnerabilità strutturali	5
1.1.1 Strumenti di coordinamento ed autoregolazione nell’agroalimentare.....	8
1.1.2 Dalla soft law al quadro regolatorio: pratiche commerciali sleali e centralità della contrattazione.....	11
1.2 Le specificità del settore agricolo.....	18
1.2.1 Aziende e occupazione nel comparto agroalimentare	21
1.2.2 Condizioni e contesti territoriali dello sfruttamento lavorativo.....	23
1.3 Origini storiche ed evoluzione del caporalato in Italia.....	27
1.3.1 Il radicamento del caporalato nelle dinamiche di filiera e del settore primario	31
1.3.2 Le forme prevalenti di sfruttamento della manodopera e l’intermediazione illecita	39
1.4 Gli effetti sistemici del caporalato e dello sfruttamento: ricadute economiche, sociali e sanitarie	43
Capitolo 2 – Strumenti repressivi e assetto sanzionatorio nel contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo nelle filiere agroalimentari	47
2.1 Evoluzione del contrasto penale al caporalato	47
2.1.1 La fattispecie di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: i profili dell’articolo 603-bis c. p.....	52
2.1.1.1 Regime sanzionatorio patrimoniale: sequestro, confisca, gestione e destinazione delle imprese.....	60
2.1.2 La disciplina dei flussi migratori e le criticità dell’accesso al lavoro in agricoltura.....	64
2.1.3 Il ruolo della responsabilità sociale d’impresa	68

2.1.3.1	Il regime di responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del d. lgs. 231/2001	71
2.1.3.2	L'istituto della sostenibilità sociale nell'ambito del lavoro agricolo.....	74
2.2	Il nuovo regime di condizionalità sociale nella PAC 2023-2027	77
2.2.1	Meccanismo e ambito applicativo della condizionalità sociale.....	80
2.2.2	La dimensione sociale della PAC: efficacia, limiti e prospettive di sviluppo	83
2.3	La funzione del sistema pubblico di vigilanza e controllo come strumento di contrasto al caporalato	88
2.3.1	Ispettorato Nazionale del Lavoro	90
2.3.2	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	93
2.3.3	Limiti e carenze dell'intervento pubblico.....	97

Capitolo 3 – Strumenti promozionali e modelli di governance per la sostenibilità delle filiere agroalimentari..... 99

3.1	Oltre la sanzione: l'approccio preventivo nelle strategie di contrasto.....	99
3.1.1	Meccanismi premiali: indici di congruità, certificazioni e marchi etici ...	101
3.1.2	Il modello della Rete del lavoro agricolo di qualità	106
3.2	La contrattazione collettiva nella regolazione dei rapporti di lavoro	111
3.3	Le parti sociali nella rappresentanza degli interessi e strumenti di regolazione collettiva nelle filiere agricole	118
3.3.1	L'azione sindacale per la tutela dei lavoratori agricoli.....	124
3.3.2	La rappresentanza degli interessi datoriali nelle organizzazioni di categoria	127
3.4	La governance internazionale e sovranazionale della sostenibilità sociale nelle filiere produttive	132
3.4.1	La responsabilizzazione delle imprese nelle catene del valore e il ruolo della <i>due diligence</i> nella sostenibilità sociale della filiera agroalimentare	133
3.4.2	Gli accordi interprofessionali nella regolazione delle filiere: il caso del tabacco	139

Conclusioni	143
Bibliografia	147
Sitografia	152

Introduzione

Le filiere produttive costituiscono oggi la struttura portante dell'organizzazione economica, soprattutto in settori caratterizzati da un'elevata frammentazione delle fasi di produzione e da una forte interdipendenza tra gli attori coinvolti.

In particolare, le filiere agroalimentari si presentano come sistemi complessi nei quali si intrecciano dimensioni economiche, sociali e territoriali, assumendo un ruolo strategico sia per lo sviluppo del mercato interno sia per il sistema produttivo internazionale. All'interno di tali dinamiche, il lavoro rappresenta un fattore centrale, ma al tempo stesso uno dei punti più esposti e vulnerabili.

La pressione competitiva esercitata lungo la filiera, unita alla presenza di marcate asimmetrie di potere contrattuale, incide significativamente sull'organizzazione del lavoro. Il settore agricolo, caratterizzato da stagionalità, basso potere negoziale della manodopera e ricorso frequente ai lavoratori migranti, si configura spesso come l'anello più debole della catena del valore.¹ In questo contesto, la riduzione dei costi di produzione può tradursi in pratiche che compromettono il rispetto delle tutele lavoristiche, favorendo l'emersione di fenomeni illeciti di sfruttamento del lavoro, con situazioni particolarmente gravi nel nostro Paese, specialmente nella zona del Meridione.

Tra questi, il caporalato rappresenta una delle forme più gravi di intermediazione illegale della manodopera, inserendosi nelle dinamiche di filiera come risposta distorta alle esigenze di flessibilità e contenimento dei costi, dando luogo a sistemi organizzati fondati sull'abuso dello stato di bisogno dei lavoratori. Il caporalato non può tuttavia essere interpretato come un fenomeno esclusivamente riconducibile a comportamenti individuali, bensì come l'espressione di squilibri sistemici che attraversano l'intera filiera agroalimentare.²

Alla luce di ciò, l'analisi dei fenomeni di sfruttamento del lavoro in agricoltura richiede di essere collocata all'interno di una più ampia riflessione sul funzionamento delle filiere, sui meccanismi di distribuzione del valore e delle responsabilità tra i soggetti coinvolti.

¹ R. Pettinelli, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2022, p. 181.

² A. Gaboardi, *La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia*, in *La Legislazione Penale*, 2017, p. 13.

Infatti, il presente lavoro si propone di analizzare il rapporto tra organizzazione delle filiere agroalimentari e sfruttamento del lavoro, con particolare attenzione al fenomeno del caporalato, adottando un approccio interdisciplinare a prevalenza giuridica. L'analisi si sviluppa attraverso l'esame del quadro normativo di riferimento, con specifico riguardo alla disciplina penale e lavoristica, nonché agli strumenti di regolazione. A tale prospettiva si affianca una ricostruzione delle principali dinamiche economiche e organizzative che favoriscono l'insorgere delle pratiche illecite.

La tutela del lavoro rappresenta uno dei cardini fondamentali dello Stato sociale e del diritto del lavoro. Questo principio, che dovrebbe garantire diritti e dignità a tutti i lavoratori, si trova però spesso in una condizione di fragilità e vulnerabilità. In particolare, nel settore agroalimentare, le dinamiche di mercato e la pressione competitiva esercitata dalla grande distribuzione organizzata contribuiscono a creare un contesto complicato per la salvaguardia dei diritti dei lavoratori.

Il tema dello sfruttamento è quindi oggi di estrema rilevanza, non solo per le sue implicazioni giuridiche, ma anche per le sue conseguenze sociali, economiche ed etiche. Lo sfruttamento dei lavoratori agricoli non si limita a rappresentare una violazione delle normative a tutela del lavoro; esso mina anche la concorrenza leale tra le imprese, alimenta economie criminali e incide negativamente sulla dignità delle persone coinvolte. Dal punto di vista metodologico, il lavoro si fonda su un'analisi qualitativa delle fonti normative, istituzionali e dottrinali, integrate da contributi della letteratura sociologica ed economica sul funzionamento delle filiere agroalimentari. L'obiettivo è quello di mettere in luce come le condizioni strutturali della filiera incidano sulle modalità di impiego della manodopera e di valutare l'efficacia degli strumenti di contrasto allo sfruttamento, evidenziandone limiti e potenzialità.

Nasce così l'esigenza di adottare un approccio multidimensionale, capace di integrare strumenti penali, promozionali, contrattuali e di governance della filiera, nonché di esplorare prospettive di innovazione legate alla tracciabilità, alla responsabilità sociale d'impresa e alla sostenibilità.

La metodologia adottata combina lo studio delle fonti normative, l'analisi dottrinale e giurisprudenziale, e il ricorso a casi studio significativi. Inoltre, saranno esaminati i documenti programmatici e rapporti istituzionali al fine di evidenziare criticità e potenzialità delle politiche pubbliche attualmente in vigore.

A complemento dell'analisi teorica e normativa sviluppata, è stata condotta un'intervista qualitativa con figure istituzionali e sindacali direttamente coinvolte nel settore agricolo. L'intervista è stata realizzata presso la sede provinciale della CGIL³ di Modena con Nicola Pessolano, segretario generale della FLAI⁴ CGIL Modena, e con Claudio Riso, segretario del sindacato scuola-università-ricerca-formazione FLC⁵/CGIL Modena. Questo confronto ha reso possibile la raccolta di testimonianze dirette sulle dinamiche del lavoro agricolo, con dettagli sul territorio modenese, e di approfondire il ruolo delle organizzazioni sindacali nel contrasto allo sfruttamento. Inoltre, il materiale documentale fornito ha contribuito ad arricchire l'analisi, integrando la ricerca con elementi empirici utili alla comprensione delle pratiche e delle criticità presenti nelle filiere agroalimentari.

³ Confederazione Generale Italiana del Lavoro

⁴ Federazione Lavoratori Agro Industria

⁵ Federazione Lavoratori della Conoscenza

Capitolo 1 – Le filiere agroalimentari come contesto del caporalato e dello sfruttamento sul lavoro

1.1 Le filiere agroalimentari in Italia: assetti produttivi e vulnerabilità strutturali

Il settore agroalimentare riveste in Italia un ruolo centrale sotto il profilo economico, sociale e culturale, confermandosi nel 2024 uno dei pilastri dell'economia italiana. L'agricoltura ha generato un valore aggiunto di circa 39,7 miliardi di euro, collocando l'Italia al primo posto dell'Unione Europea, con oltre il 17% del totale UE. La produzione agricola ha superato i 70 miliardi di euro, confermando la rilevanza economica del comparto.⁶

Accanto a tale centralità economica, tuttavia, i sistemi agroalimentari italiani hanno conosciuto, negli ultimi decenni, profondi mutamenti nei modelli di produzione, trasformazione e distribuzione del cibo, che risultano solo parzialmente indagati dalla letteratura.

L'analisi dei sistemi agroalimentari richiede pertanto un approccio capace di andare oltre una lettura meramente lineare dei rapporti di filiera, per coglierne la complessità strutturale e relazionale. In questa prospettiva, assumono rilievo gli attori sociali, le asimmetrie di potere, i conflitti e gli interessi divergenti. Ma tali processi si manifestano in contesti produttivi e territoriali eterogenei e sono influenzati da specifici modelli organizzativi.⁷

Un ulteriore elemento centrale è rappresentato dai molteplici meccanismi di regolazione che contribuiscono a strutturare i sistemi e i rapporti tra i diversi attori. In questo ambito rientrano gli strumenti, le certificazioni e gli standard privati imposti dalla grande distribuzione, le normative e le regole che disciplinano il mercato e i servizi in appalto. Tali dispositivi incidono profondamente sulle condizioni di produzione, distribuzione e

⁶ Ismea-Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare, *Rapporto sull'agroalimentare italiano*, 2025, <https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/1%252F3%252Fe%252FD.3da317833cf5d97e3dcf/P/BLOB%3AID%3D13704/E/pdf?mode=inline>.

⁷ R. Lener, G. Luchena, C. Robustella, *Mercati regolati e nuove filiere di valore*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2021, p. 72.

consumo del cibo, generando talvolta effetti contraddittori e forme di resistenza da parte degli operatori coinvolti.

Qui mi propongo dunque di delineare i principali mutamenti dei sistemi agroalimentari italiani, inquadrandoli attraverso dati quantitativi e strumenti teorici, con particolare riferimento agli approcci delle *value chains* (catene del valore)⁸, al fine di fornire una chiave interpretativa utile alla comprensione delle dinamiche del settore.

L'analisi di filiera è relativa all'insieme delle attività che concorrono alla produzione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione e fornitura di un determinato prodotto, all'interno di una rete articolata di relazioni tra operatori economici, sociali e istituzionali. La nozione di filiera agroalimentare non si limita, pertanto, alla sola fase agricola in senso stretto, ma ricomprende una pluralità di soggetti e processi che si sviluppano lungo l'intero ciclo produttivo, dalla fornitura fino al consumo finale. In tale prospettiva, la filiera può essere intesa come un sistema integrato, nel quale le diverse fasi risultano interdipendenti e coordinate attraverso rapporti economici, contrattuali e organizzativi.⁹

L'approccio di filiera consente di cogliere la complessità delle dinamiche che caratterizzano il settore agroalimentare, evidenziando come le scelte produttive e distributive non siano il risultato di decisioni isolate, ma il prodotto di interazioni strutturate. La filiera rappresenta dunque non solo una sequenza tecnica di operazioni, ma anche un contesto relazionale nel quale si definiscono rapporti di potere, assetti di governance e modalità di allocazione del valore aggiunto tra i diversi anelli.

In questo caso, l'analisi delle filiere agroalimentari assume un ruolo centrale per comprendere il funzionamento complessivo del settore e le sue ricadute economiche e sociali, consentendo di superare una visione settoriale dell'agricoltura e di mettere in luce i legami tra organizzazione produttiva, regolazione dei mercati e condizioni di lavoro.

Tale prospettiva trova un solido fondamento teorico negli studi sulle catene di produzione, che rappresentano il riferimento originario delle successive elaborazioni in materia di filiere e catene del valore. Il concetto di *commodity chain* (catena di produzione)¹⁰ è

⁸ A. Corrado, M. Lo Cascio, D. Perotta, *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agroalimentari in Italia*, in Meridiana, Viella, 2018, pp. 9-11.

⁹ I. Canfora, V. Leccese, *I costi di produzione in agricoltura. Soggetti, metodi e prassi applicative*, Torino, Giappichelli, 2025.

¹⁰ A. Corrado, M. Lo Cascio, D. Perotta, *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agroalimentari in Italia*, in Meridiana, Viella, 2018, pp. 12-14.

definito come una rete di processi di produzione e di lavoro il cui esito finale è un prodotto finito.

Nelle successive analisi delle catene del valore, tuttavia, l'attenzione si concentra prevalentemente sulla capacità di imprese e territori di trarre benefici economici e sociali dalla partecipazione alle catene e di redistribuirli alle popolazioni locali. In tale approccio, le condizioni in cui il lavoro contribuisce alla creazione del valore risultano spesso rese invisibili, mentre il ruolo di attori diversi dalle imprese - quali consumatori, produttori, fornitori e subappaltatori - tende a essere sottostimato. Parallelamente, il concetto di valore ha progressivamente sostituito quello di *commodity*¹¹, come nelle filiere agroalimentari in cui prodotti apparentemente standardizzati vengono “differenziati” attraverso certificazioni e reputazione del brand, generando un sovrapprezzo non legato unicamente alle caratteristiche materiali del bene, bensì anche in riferimento a nuove caratteristiche simboliche e culturali, che vanno oltre il consumo di massa e contribuiscono ad aggiungere ulteriori livelli.¹²

Nella sua accezione originaria, al contrario, l'approccio delle *commodity* e *value chains* pone l'accento sul ruolo della forza lavoro quale input critico all'interno della catena e mira a individuare le differenti modalità di controllo del lavoro e di riproduzione sociale. Questa impostazione è ripresa e sviluppata nell'ambito dell'analisi dei regimi alimentari, che consente di cogliere i processi di trasformazione del sistema agroalimentare mettendoli in relazione con la dimensione globale, il ruolo delle forze sociali, le implicazioni territoriali e le forme di regolazione. In tale quadro, le catene del valore vengono lette in modo integrato, tenendo insieme le relazioni di produzione e di circolazione, le forme di legittimazione, le dinamiche di sviluppo endogeno dei territori e gli effetti ecologici.

¹¹ Con il termine “*commodity*” si intendono quei beni primari e fungibili, scambiati sul mercato con ridotti margini di differenziazione. Il prodotto generalmente viene considerato come input non differenziato lungo la filiera e il suo valore economico è determinato da dinamiche e criteri di mercato precisi.

¹² A. Corrado, M. Lo Cascio, D. Perotta, *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agroalimentari in Italia*, in Meridiana, Viella, 2018, p. 15.

1.1.1 Strumenti di coordinamento ed autoregolazione nell'agroalimentare

In un contesto caratterizzato da forte frammentazione dell'offerta e da persistenti asimmetrie di potere contrattuale lungo la filiera agroalimentare, assumono particolare rilievo gli strumenti di coordinamento e cooperazione tra gli operatori economici. In questa prospettiva, le organizzazioni di produttori, i contratti di filiera, gli accordi quadro e i protocolli di intesa rappresentano meccanismi volti a favorire l'aggregazione, la programmazione produttiva e una maggiore stabilità nei rapporti commerciali.

Il sottoparagrafo analizza tali strumenti evidenziandone funzioni, finalità e potenzialità nel contribuire a un riequilibrio dei rapporti tra i diversi anelli della catena del valore.

Infatti, nel quadro di contesto, la Politica Agricola Comune (PAC)¹³ ha progressivamente orientato la propria attenzione verso il governo delle relazioni di mercato lungo la filiera, intervenendo sulla definizione delle funzioni dei principali soggetti operanti. In tale prospettiva, tali attori non sono concepiti esclusivamente come intermediari nell'approvvigionamento dei fattori produttivi, ma altresì come soggetti chiamati a concorrere al perseguimento di obiettivi di interesse generale, attraverso forme di coordinamento e indirizzo dell'economia agroalimentare.

Il rafforzamento dell'associazionismo agricolo attraverso le organizzazioni di produttori, previsto dal regolamento europeo n. 1308/2013¹⁴, costituisce uno degli strumenti centrali per riequilibrare i rapporti di forza lungo la filiera agroalimentare. Le organizzazioni sono chiamate non solo a incrementare la capacità contrattuale del versante agricolo, ma anche a svolgere un ruolo attivo nella gestione dei rischi di mercato e nella definizione di strumenti contrattuali idonei a tutelare gli interessi dei produttori nei rapporti con gli acquirenti delle materie prime agricole.

Tra gli obiettivi attribuiti alle organizzazioni di produttori, la concentrazione dell'offerta rappresenta l'elemento maggiormente incisivo sul piano della redditività delle imprese

¹³ PAC - Insieme delle regole che l'UE ha inteso darsi riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri. La PAC, ai sensi dell'art. 39 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, persegue i seguenti obiettivi: incrementare la produttività dell'agricoltura; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

¹⁴ I. Canfora, V. Leccese, *I costi di produzione in agricoltura. Soggetti, metodi e prassi applicative*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 21.

agricole, in quanto mira a contrastare la frammentazione dell'offerta, tradizionalmente considerata una delle principali debolezze strutturali del settore. In tale prospettiva, le organizzazioni di produttori, costituite su base volontaria da produttori appartenenti allo stesso comparto e operanti in una determinata area geografica, sono investite dal compito di rafforzare il potere negoziale nella formazione del prezzo nei confronti delle imprese di trasformazione e distribuzione, attraverso attività di pianificazione delle produzioni, ottimizzazione dei costi, commercializzazione e immissione sul mercato dei prodotti.

Un profilo di particolare rilievo riguarda la possibilità per le organizzazioni di produttori di svolgere attività di negoziazione contrattuale per conto degli associati, beneficiando di una specifica deroga alle regole della concorrenza. In base all'articolo 152 del regolamento del 2013 le organizzazioni di produttori riconosciute possono pianificare la produzione, ottimizzare i costi, immettere sul mercato e negoziare contratti concernenti l'offerta dei prodotti agricoli, inclusa la determinazione del prezzo di vendita.

Sebbene il ruolo delle organizzazioni di produttori non sia di per sé risolutivo nel superare gli squilibri di potere contrattuale lungo la filiera, esso rappresenta uno strumento rilevante, ulteriormente rafforzato dalla disciplina europea sul contenuto obbligatorio dei contratti di cessione¹⁵, che offre nuove opportunità di intervento nella definizione di prezzi adeguati alla copertura dei costi di produzione e alla tutela della sostenibilità economica delle imprese agricole.

Accanto agli strumenti contrattuali, il ruolo delle organizzazioni di produttori si estende anche alla fornitura di servizi comuni e condivisione di attività funzionali, all'organizzazione della produzione, con effetti rilevanti in termini di riduzione dei costi e di miglioramento dell'efficienza produttiva.

La formulazione ampia delle disposizioni regolamentari riflette la volontà del legislatore europeo di attribuire a queste forme associative un ruolo centrale nel governo del mercato agroalimentare, affidando loro compiti strategici per il perseguimento delle finalità della PAC. In questo quadro, l'aggregazione tra operatori agricoli consente di gestire collettivamente costi aggiuntivi connessi agli obiettivi di sostenibilità e qualità, anche attraverso il ricorso a strumenti di finanziamento dedicati, rafforzando la capacità delle organizzazioni di produttori di incidere in modo strutturale sulle dinamiche di mercato.

¹⁵ In ambito di filiera, tali contratti possono incidere sulla distribuzione di rischi e responsabilità tra gli operatori economici.

Mentre, più in generale, il contributo degli attori collettivi, tanto a livello internazionale quanto nazionale, si rivela anch'esso centrale nei processi di regolazione del mercato del lavoro agricolo. L'azione collettiva, infatti, non si esaurisce nella contrattazione, ma si estende anche a iniziative di promozione e pressione pubblica, capaci di incidere sulla reputazione delle imprese di trasformazione e commercializzazione e di coinvolgere, in alcuni casi, anche i principali operatori della GDO nei tavoli negoziali.

In questo quadro, buone pratiche come accordi di filiera e protocolli di intesa costituiscono un ulteriore tassello dell'approccio multidimensionale alla governance del settore agroalimentare, pur rimanendo prevalentemente nell'ambito di strumenti volontari di autoregolazione. I primi possono essere definiti come strumenti negoziali di coordinamento tra operatori di diverse fasi della catena agroalimentare (produzione, trasformazione, logistica, distribuzione), finalizzati a stabilizzare e rendere più prevedibili le varie relazioni economiche. Essi fungono da promotori di forme di integrazione e cooperazione tra soggetti formalmente autonomi, attraverso la definizione di impegni reciproci relativi, ad esempio, alla programmazione delle quantità, agli standard qualitativi, alle modalità di conferimento e ritiro, ai criteri di determinazione del prezzo e, più in generale, alla ripartizione di rischi e responsabilità. I protocolli di intesa, invece, rappresentano strumenti di cooperazione tra una pluralità di attori che assumono la forma di accordi finalizzati a formalizzare obiettivi comuni e impegni condivisi. Nell'ambito delle filiere agroalimentari, tali protocolli vengono utilizzati per orientare i comportamenti degli operatori verso standard ritenuti meritevoli di tutela, quali la legalità, la trasparenza, la sostenibilità ambientale e la tutela delle condizioni di lavoro. Pur non avendo necessariamente la struttura e l'efficacia tipica del contratto in senso stretto, i protocolli di intesa possono incidere sulle dinamiche di filiera, in quanto favoriscono il coordinamento tra istituzioni, imprese e parti sociali, rafforzano la responsabilizzazione degli attori economici e contribuiscono a costruire forme di controllo diffuso anche tramite meccanismi reputazionali e di monitoraggio.¹⁶

Ai fini della presente analisi, dunque, il ruolo delle parti sociali e dei soggetti rappresentativi di lavoratori e produttori agricoli risulta imprescindibile: un esempio significativo è offerto dall'azione promossa da EFFAT (Federazione europea dei sindacati nei settori alimentare, agricolo e turistico e affini), che, con il sostegno del Parlamento

¹⁶ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, pp. 318-321.

europeo, ha contribuito all'introduzione del principio di condizionalità sociale¹⁷ nella PAC 2023-2027, subordinando l'accesso ai fondi europei al rispetto di specifiche norme in materia di tutela del lavoro¹⁸. Tale risultato evidenzia la spinta verso una regolazione più integrata, nella quale le regole commerciali e le dinamiche di finanziarizzazione siano affiancate e rafforzate da garanzie a protezione dei lavoratori; al contempo, l'attuale configurazione della condizionalità sociale mostra ancora profili di debolezza sul piano dell'effettività delle tutele e appare migliorabile quanto al coordinamento con interventi territoriali e politiche pubbliche più organiche.

In conclusione, questi strumenti, seppur con diverso grado di vincolatività, rappresentano strumenti di governance capaci di incidere anche sulla dimensione sociale delle filiere agroalimentari. Rafforzando il coordinamento tra operatori e stabilizzando le relazioni commerciali, possono contribuire a ridurre le pressioni al ribasso che spesso alimentano condizioni di lavori irregolari e di sfruttamento. La loro efficacia, tuttavia, dipende dalla presenza di controlli concreti e dal coordinamento con la regolazione pubblica, affinché gli impegni assunti si traducano in tutele effettive per i lavoratori.

1.1.2 Dalla soft law al quadro regolatorio: pratiche commerciali sleali e centralità della contrattazione

Con riferimento agli strumenti impiegati per la regolazione delle imprese agricole e dei rapporti all'interno delle filiere commerciali finalizzati alla tutela dei diritti umani e del lavoro, a livello internazionale hanno storicamente prevalso meccanismi di *soft law*¹⁹. In particolare, tali strumenti si sono tradotti nell'adozione volontaria di codici di condotta, nell'implementazione di standard di sostenibilità e nella promozione di buone prassi. I

¹⁷ La condizionalità sociale costituisce una novità della PAC 2023-2027, in quanto collega per la prima volta l'accesso ai pagamenti e ad alcuni interventi della PAC al rispetto, da parte dei beneficiari, di specifiche norme in materia di diritto del lavoro e tutela dei lavoratori agricoli. Il quadro europeo di riferimento è delineato dal Reg. UE 2021/2116, che disciplina controlli e sanzioni amministrative in caso di inosservanza, mentre l'introduzione graduale del meccanismo è prevista entro il 1° gennaio 2025, tenuto conto della complessità dei sistemi nazionali di attuazione. In Italia, la disciplina attuativa è stata definita dal decreto 664304/2022, "disciplina del regime di condizionalità sociale".

¹⁸ O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Torino, il Mulino, 2023, pp. 206-207.

¹⁹ Il termine "soft law" indica nel linguaggio giuridico una norma priva di efficacia vincolante diretta.

modelli di responsabilità sociale di impresa e di *due diligence*²⁰ hanno infatti rappresentato, sino ad oggi, i principali dispositivi di natura volontaristica per la regolazione delle filiere e delle catene globali del valore.

È, perciò, la stessa Unione europea - attraverso la risoluzione del Parlamento europeo del 10 Marzo 2021²¹ - a mettere in luce l'esigenza di una progressiva istituzionalizzazione di modelli di responsabilità sociale capaci di assicurare standard minimi di tutela.

L'impostazione incentrata unicamente su strumenti di *soft law* per la definizione di un quadro normativo comune in materia di concorrenza nel settore agroalimentare e di contrasto alle pratiche commerciali sleali risulta, pertanto, superata dalla direttiva UE 2019/633, nota come “direttiva sulle pratiche commerciali sleali”.

L'intervento regolatorio europeo si sviluppa lungo due direttrici: da un lato, l'introduzione di misure vincolanti volte a sanzionare gli abusi contrattuali perpetrati ai danni degli anelli più deboli della catena, mediante l'individuazione di fattispecie vietate, apparati sanzionatori e autorità di controllo; dall'altro, il riconoscimento del ruolo attivo degli attori economici e sociali all'interno di un sistema regolatorio che trova i propri pilastri anche in strumenti quali, appunto, i accordi di filiera e i protocolli di intesa²².

L'attuazione di tale direttiva è stata realizzata nell'ordinamento italiano mediante il decreto legislativo n. 198 del 2021, che ha introdotto un rinnovato quadro di tutela a favore dei fornitori e dei produttori della filiera agricola e alimentare, affiancandosi alle garanzie già previste dall'articolo 62 del d. l. 1 del 2012.

Sotto il profilo delle fattispecie vietate, il d. lgs. n. 198/2021 recepisce l'impianto delineato dal diritto europeo, individuando all'articolo 4 l'elenco delle pratiche commerciali in ogni caso vietate. Accanto a tali previsioni, il legislatore nazionale ha esercitato il margine di discrezionalità, introducendo, all'articolo 5 comma 1, ulteriori ipotesi di pratiche sleali non contemplate nel catalogo europeo. Tra queste assumono rilievo il divieto di acquisto di prodotti agricoli e alimentari mediante aste elettroniche a doppio ribasso²³ (lett. a), nonché il divieto di imporre condizioni contrattuali

²⁰ Con questo termine si indica l'attività di investigazione e valutazione sulla convenienza o meno di un affare, con i relativi problemi e rischi.

²¹ O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Torino, il Mulino, 2023, p. 205.

²² Cfr. supra, Cap. 1, § 1.1, par. 1.1.1, p. 9.

²³ Con l'espressione “doppio ribasso” si indica una pratica di determinazione dei prezzi, diffusa in particolare nelle filiere agroalimentari, che si realizza attraverso una prima fase di selezione dei fornitori e una successiva asta al massimo ribasso. Tale meccanismo accentua la competizione sui prezzi tra operatori

eccessivamente gravose per il venditore, tra cui la vendita dei prodotti a prezzi inferiori ai costi di produzione (lett. b).²⁴

Con riferimento alle funzioni di vigilanza e contrasto a livello nazionale, l'articolo 8 del decreto attribuisce i poteri di controllo e repressione delle pratiche commerciali vietate all'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi²⁵, incardinato presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste²⁶. Tali funzioni possono essere esercitate sia d'ufficio sia su denuncia di qualsiasi soggetto interessato rafforzando in tal modo l'effettività del sistema di tutela.

La piena e puntuale attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo costituisce una condizione imprescindibile per garantire un'effettiva tutela dei produttori agricoli e per rafforzarne il potere contrattuale nei processi di determinazione dei prezzi. Sotto il profilo operativo, tuttavia, il decreto non prevede lo stanziamento di risorse destinate al potenziamento delle attività di intervento e di controllo da parte dell'autorità competente. In tale prospettiva, risulta auspicabile che l'organo deputato alla vigilanza venga dotato di adeguati fondi economici, strumentali e organizzativi, per assicurare un'azione di monitoraggio e contrasto realmente efficace.

Sempre in relazione al profilo dell'effettività della disciplina, emerge, ancora una volta, la criticità rappresentata dalla assenza di una previsione normativa volta a favorire il coordinamento e l'integrazione delle attività dell'ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione delle frodi con quelle delle autorità competenti in materia di tutela dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente²⁷, quali l'Ispettorato nazionale del lavoro e le Aziende Sanitarie Locali.

In presenza dell'avvio di un'indagine concernente la sussistenza di pratiche commerciali sleali sarebbe, infatti, opportuno prevedere l'attivazione automatica di controlli paralleli, affidati alle autorità competenti, relativi al rispetto della normativa lavoristica, delle

economici e produce una compressione dei margini lungo la filiera con effetti indiretti ma significativi sulle condizioni di lavoro e sulle retribuzioni nei segmenti più deboli della catena produttiva.

²³ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Futura Editrice, Roma, 2025.

²⁴ O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Torino, il Mulino, 2023, pp. 208-211.

²⁵ ICQRF

²⁶ MASAF

²⁷ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Futura Editrice, Roma, 2025.

condizioni di salute e sicurezza e delle prescrizioni ambientali, in un'ottica di tutela integrata e sistemica delle filiere.

In tale prospettiva, al fine di garantire un coordinamento effettivo, è stato più volte evidenziato come risultato imprescindibile l'adozione di un approccio *multi-agency*²⁸, fondato sulla cooperazione tra i soggetti istituzionalmente preposti al contrasto delle pratiche commerciali sleali e le autorità competenti in materia di tutela dei diritti dei lavoratori. Un simile assetto collaborativo consentirebbe l'attivazione di interventi capaci di incidere sia sui fenomeni di sfruttamento sia sulle pratiche commerciali scorrette.

In tale contesto, l'ICQRF è altresì titolare di specifici poteri di indagine volti a verificare la correttezza dell'utilizzo della dicitura «Prodotto Conforme alle buone pratiche commerciali nella filiera agricola e alimentare» in relazione alla commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari oggetto degli accordi e dei contratti di filiera di cui all'articolo 6, comma 1, del d. lgs. n. 198/2021.

La disposizione in esame mira, infatti, a promuovere la diffusione di buone pratiche commerciali lungo la filiera agricola e alimentare, individuando i requisiti essenziali per la stipulazione di accordi e contratti di filiera conformi ai principi fondamentali dei contratti di cessione elencati all'articolo 3 del medesimo decreto. In particolare, si presumono rispettosi dei principi di trasparenza, buona fede e correttezza i contratti di filiera aventi una durata non inferiore a tre anni e conformi alle condizioni contrattuali nell'ambito degli accordi quadro, ovvero conclusi con l'assistenza delle organizzazioni professionali²⁹ comparativamente più rappresentative a livello nazionale, presenti in almeno cinque Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, anche tramite le rispettive articolazioni territoriali e di categoria, ai sensi dell'articolo 6, comma 1.

Come evidenziato dalla dottrina³⁰, le disposizioni che delineano i requisiti essenziali delle buone pratiche commerciali (articoli 3 e 6) presentano la significativa lacuna di non richiamare espressamente i profili attinenti alla tutela del lavoro concentrandosi solo sugli aspetti relativi all'equilibrio contrattuale. Ancora una volta, all'interno del d. lgs. 198/2021

²⁸ I. Canfora, V. Leccese, *I costi di produzione in agricoltura. Soggetti, metodi e prassi applicative*, cit.

²⁹ Per organizzazioni professionali si intendono quelle associazioni professionali, anche dette associazioni di categoria, ossia organizzazioni private il cui scopo è difendere gli interessi della propria categoria professionale, in questo caso rappresentative del settore agricolo e agroalimentare.

³⁰ F. Di Marzio, *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli Editore, Roma, 2017.

si riscontra l'assenza di un collegamento strutturato con la dimensione lavoristica e con gli strumenti istituzionali deputati al contrasto dello sfruttamento del lavoro, quali, ad esempio la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità³¹, in altri termini strumento orientato alla promozione della regolarità dei rapporti di lavoro lungo la filiera agricola e alimentare.

Sotto un diverso profilo, appare significativo osservare come, all'interno del d. lgs. n. 198/2021, l'attenzione riservata alla corretta determinazione dei costi di produzione unitamente alla possibilità di valorizzare e rendere pubblica l'adozione di buone pratiche in tale ambito, consenta di individuare due direttrici di intervento di particolare rilievo.³²

Emerge dunque l'esigenza di monitorare con precisione il costo del lavoro e rendere trasparenti le condizioni di produzione tramite comunicazione ed etichettature, affiancando ai controlli strategie informative per promuovere consumi etici.

Alla luce di ciò, il ruolo delle relazioni sindacali nelle filiere agroalimentari italiane assume un rilievo centrale, che può essere analizzato sotto il profilo della rappresentanza e con riferimento alle modalità dell'azione sindacale e ai relativi strumenti.

Sul versante della rappresentanza dei lavoratori, emerge innanzitutto la difficoltà delle organizzazioni sindacali tradizionali a radicarsi a monte della filiera agricola e a svolgere un'efficace funzione di aggregazione e tutela dei lavoratori sfruttati.³³

Per quanto riguarda la rappresentanza datoriale, l'analisi si concentra sui tentativi delle associazioni imprenditoriali di riposizionarsi strategicamente, anche in risposta alla frammentazione sindacale. Le difficoltà nei rapporti con la base associativa si riflettono nella concorrenza tra soggetti rappresentativi storici e nuove aggregazioni datoriali, talora di carattere settoriale o territoriale, costituite con una base associativa limitata ma abilitate alla stipulazione di contratti collettivi³⁴, che trovano spazio in un sistema frammentato di contratti collettivi di diritto comune, talvolta di natura "pirata", ossia espressione di

³¹ La Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS, si configura come uno strumento di certificazione volto a individuare e valorizzare le imprese agricole che operano nel rispetto della normativa in materia di lavoro, legislazione sociale e obblighi fiscali. L'adesione alla Rete mira a contrastare il lavoro irregolare e il fenomeno del caporalato, offrendo alle aziende iscritte una serie di benefici, tra cui una riduzione dell'intensità dei controlli ispettivi, un rafforzamento della reputazione e un più agevole accesso a opportunità di mercato. In tal senso, la Rete svolge la funzione di un vero e proprio "bollino" di legalità e qualità etica nel settore agricolo.

³² A. Epifani, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Analisi sistemica del fenomeno del caporalato*, Key Editore, Vicalvi, 2017.

³³ L. Taschini, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 4/2022.

³⁴ O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 173-174.

un'autonomia collettiva scarsamente regolata. Tuttavia, con specifico riferimento al fenomeno dello sfruttamento del lavoro agricolo, la contrattazione “pirata” appare avere un'incidenza marginale. Il principale strumento di elusione della contrattazione collettiva resta infatti il ricorso al lavoro sommerso - nero³⁵ o grigio³⁶, anche tramite intermediazione illecita – cui fanno spesso riferimento gli imprenditori più deboli per comprimere i costi di produzione.³⁷

Le organizzazioni datoriali non sembrano manifestare un interesse concreto nel rafforzamento e nell'estensione dell'effettiva applicazione dei contratti collettivi.

Maggiore efficacia mostrano, invece, le esperienze di micro-concentrazione sviluppate in alcuni contesti locali, dove i sindacati storici dei lavoratori e delle imprese collaborano con istituzioni statali centrali e periferiche e con soggetti del terzo settore.

In un quadro complessivamente critico, le prospettive future delle relazioni sindacali appaiono tuttavia limitate. La presenza di un'ampia platea di manodopera vulnerabile e ricattabile ostacola i processi di aggregazione e di rivendicazione collettiva. Parallelamente, le difficoltà strutturali di molte imprese agricole si inseriscono in un contesto di crescente competizione internazionale che favorisce i grandi operatori, la grande distribuzione e l'industria della trasformazione, a discapito dei piccoli e medi produttori.

Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità di sperimentare percorsi alternativi, anche mediante un maggiore coordinamento tra contratti commerciali di filiera e contrattazione collettiva.

Nel quadro di un generale indebolimento e di una parziale delegittimazione delle forme associative sindacali e datoriali si collocano i principali esiti delle relazioni sindacali nel settore primario, tra cui in primo luogo, i contratti collettivi nazionali e decentrati stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

³⁵ Per “lavoro nero” si intende lo svolgimento di un'attività lavorativa in assenza di qualsiasi forma di regolarizzazione del rapporto, con omissione degli obblighi contributivi, fiscali ed assicurativi e conseguente esclusione del lavoratore dalle tutele previste dall'ordinamento.

³⁶ Per “lavoro grigio” si intende una forma di impiego svolta in presenza di un rapporto di lavoro formalmente irregolare, ma attuata in violazione della normativa fiscale, contributiva e previdenziale mediante la dichiarazione di un numero di ore o di giornate lavorative inferiore rispetto a quelle effettivamente prestate, con corresponsione irregolare della differenza. Il fenomeno è particolarmente diffuso nel settore agricolo e risulta favorito, tra l'altro, dall'esclusione dei lavoratori extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per lavoro stagionale dall'accesso all'indennità di disoccupazione agricola, circostanza che produce effetti distorsivi sia nella denuncia delle giornate lavorate sia nella tutela previdenziale complessiva.

³⁷ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, pp. 152-153.

L'analisi degli assetti contrattuali nel comparto agroalimentare deve muovere dalla specificità del sistema agricolo che si discosta dal modello negoziale di tipo confindustriale. Il sistema si fonda, infatti, su una struttura contrattuale articolata su due livelli (nazionale e territoriale) e su una durata quadriennale dei contratti, tanto a livello centrale quanto locale. Ulteriore peculiarità è rappresentata dalla coesistenza di due distinti contratti collettivi, rispettivamente dedicati ai lavoratori con qualifica operaia e a quadri ed impiegati.

Per quanto concerne la contrattazione nazionale di categoria, anche nel settore agricolo si riscontrano fenomeni di frammentazione analoghi a quelli di altri comparti produttivi. La proliferazione di soggetti sindacali e datoriali si accompagna alla moltiplicazione di segmenti contrattuali differenziati, contribuendo a una crescente complessità del quadro negoziale. Tale frammentazione emerge chiaramente dal numero dei contratti collettivi censiti nell'archivio istituzionale del Cnel, che sotto la voce “agricoltura” ne annovera una pluralità.

Anche sul piano retributivo, l'assetto negoziale del settore agroalimentare si discosta sensibilmente dai modelli propri del settore industriale, attribuendo alla contrattazione territoriale un ruolo centrale nella determinazione dei salari. Ai sensi dell'art. 49 del Ccnl, infatti, la definizione della retribuzione contrattuale è demandata al livello provinciale, mentre al livello nazionale resta la fissazione dei minimi salariali inderogabili.

Nonostante la centralità della contrattazione decentrata, la funzione di tutela del potere d'acquisto e di garanzia della sufficienza retributiva rimane prevalentemente affidata al livello nazionale. Accanto alle tabelle retributive categoriali, tuttavia, si registrano talvolta meccanismi di adeguamento, in modo ricorrente al ribasso, alle specificità territoriali, che determinano assetti differenziati tra le diverse aree, con riferimento tanto ai sistemi di inquadramento quanto ai trattamenti economici.³⁸

Pur restando formalmente intangibili i minimi del Ccnl, non mancano infatti accordi provinciali che tengono conto del cosiddetto “salario di piazza”, cioè un livello retributivo inferiore a quello previsto dai contratti collettivi, che tende a diventare riferimento implicito per tutte le aziende di un determinato distretto.

³⁸ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, pp. 379-380.

1.2 Le specificità del settore agricolo

Lo sfruttamento del lavoro in particolare in agricoltura si manifesta in base alle peculiarità del settore produttivo, alla natura dei processi che avvengono nelle aziende agricole, alla dinamica economica strutturale che nel tempo modifica l'organizzazione della produzione agricola e la domanda dei beni prodotti, nonché alla struttura dei mercati e alle pressioni competitive lungo la filiera agroalimentare. Tutti questi elementi contribuiscono a creare le condizioni in cui possono svilupparsi forme di sfruttamento delle persone impiegate, anche in un'economia avanzata come quella italiana. A questi fattori specifici del settore agricolo si aggiunge la crescente necessità di manodopera immigrata, a causa di un deficit strutturale nell'offerta di lavoro agricolo a livello nazionale³⁹.

L'agricoltura è un settore produttivo che si basa su processi biologici, la cui natura determina una serie di problematiche specifiche nell'organizzazione del lavoro. La coltivazione e l'allevamento, infatti, si concentrano nel creare le condizioni ottimali per lo sviluppo di processi naturali, le cui caratteristiche intrinseche non possono essere alterate. Di conseguenza, le varie operazioni agricole devono seguire una sequenza prestabilita e rispettare precise finestre temporali durante l'anno. Questo porta a una significativa discontinuità nella domanda di lavoro, che presenta picchi stagionali notevoli, come nel caso delle operazioni di raccolta, alternati a periodi di minore richiesta. La gestione della manodopera all'interno delle aziende agricole rappresenta una questione organizzativa importante. Una delle ragioni per cui le aziende di produzione agricola hanno una struttura tipicamente multiprocesso⁴⁰ e la necessità di affrontare i picchi di domanda di lavoro, attivando processi produttivi con calendari di lavoro complementari. Tuttavia, è difficile eliminare completamente la forte stagionalità della domanda. Per questo motivo, il fabbisogno di manodopera viene solitamente soddisfatto ricorrendo a forme di lavoro temporaneo, sia attraverso l'impiego di familiari con contratti part-time, sia tramite l'assunzione di lavoratori a tempo determinato.

³⁹ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Futura Editrice, Roma, 2025, p. 101.

⁴⁰ Si tratta di un modello aziendale in cui, oltre alla produzione primaria (allevamento e coltivazione), l'impresa integra anche altre attività, trasformando l'azienda in un sistema capace di generare reddito da diverse fonti.

L'impiego del lavoro in agricoltura cambia a seconda dello sviluppo economico del settore. Nei paesi meno sviluppati, dove l'agricoltura assorbe gran parte della popolazione rurale, spesso c'è eccedenza di manodopera e bassa produttività.

Nella piccola agricoltura familiare orientata all'autoconsumo, questa bassa produttività dipende non solo dal livello tecnologico, ma anche dalla stagionalità del lavoro e dalla mancanza di alternative occupazionali: per questo i membri della famiglia restano in azienda anche in condizioni di sottoccupazione, favorendo tecniche ad alta intensità di lavoro.⁴¹

Il lavoro agricolo dipendente, spesso stagionale, e inoltre una componente forte delle strategie di sopravvivenza delle famiglie più povere. Quando però arrivano innovazioni e accumulazione di capitale, la produttività cresce e ciò permette un progressivo abbandono dell'agricoltura e dell'economia rurale⁴²: in Italia questo esodo si è realizzato soprattutto nel secondo dopoguerra.

L'aumento del reddito medio ha determinato una trasformazione strutturale dei consumi e dell'economia riducendo progressivamente il peso relativo dell'agricoltura. Questo cambiamento ha inciso anche sulla qualità della dieta, orientando la produzione verso alimenti a maggiore valore nutritivo e spostando l'alimentazione dai prodotti di base a quelli più ricchi di proteine e micronutrienti. Tuttavia, in alcune filiere, come quella di ortaggi e frutta fresca, le innovazioni che riducono il fabbisogno di lavoro restano difficilmente applicabili e meno accessibili alle aziende agricole di piccole dimensioni. La fase di raccolta, in particolare, continua a generare elevati picchi di domanda di manodopera stagionale. Ne risulta un dualismo nel mercato del lavoro agricolo: da un lato, occupazioni qualificate e continuative nelle aziende più grandi e innovative; dall'altro, forme di impiego saltuario o stagionale, legate a mansioni meno qualificate. Nei sistemi agroalimentari delle economie avanzate, la trasformazione strutturale dell'agricoltura, caratterizzata dal progressivo ridimensionamento del suo contributo in termini di valore aggiunto e occupazione, è accompagnata da un calo strutturale dell'offerta interna di lavoro agricolo. Da un lato, la progressiva riduzione del numero di aziende agricole orientate al mercato rende sempre più difficili le tradizionali forme locali di coordinamento tra domanda e offerta di lavoro, come lo scambio informale di

⁴¹ A. Epifani, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Analisi sistemica del fenomeno del caporalato*, cit.

⁴² F. Di Marzio, *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli Editore, Roma, 2017, p. 42.

manodopera tra imprese. Dall'altro, con l'aumento dei redditi e la presenza di opportunità occupazionali più stabili e meglio retribuite, la disponibilità dei lavoratori ad accettare mansioni agricole tende a diminuire. Si afferma così una preferenza sociale per occupazioni non agricole, anche nelle aree rurali, fenomeno già osservato in Italia durante la fase di modernizzazione del sistema agroalimentare.⁴³

Per effetto di questi processi, le agricolture delle economie avanzate sperimentano una crescente carenza di manodopera, concentrata soprattutto nelle mansioni stagionali e a bassa qualificazione. L'aumento dell'impiego di lavoratori immigrati rappresenta, quindi, una conseguenza strutturale di tale squilibrio, comune a tutte le agricolture dei paesi ad alto reddito.

Se la bassa qualificazione delle mansioni, le difficili condizioni ambientali in cui si svolgono le attività e la limitata finestra temporale per l'esecuzione delle operazioni configurano già di per sé un elevato rischio di sfruttamento nei lavori stagionali, vi è anche un ulteriore fattore strutturale che contribuisce al perpetuarsi di tali dinamiche.

Il comparto agricolo, infatti, è sottoposto a forti pressioni competitive, soprattutto nei mercati a valle della filiera agroalimentare. Nonostante i processi di ristrutturazione del settore, l'offerta di prodotti agricoli rimane estremamente frammentata e risulta strutturalmente debole rispetto al potere contrattuale esercitato dall'industria alimentare e, ancor di più, dalla grande distribuzione organizzata, dominata da operatori di dimensioni nettamente superiori.

Pure in presenza di strumenti di sostegno previsti dalle politiche europee, le organizzazioni dei produttori in Italia non hanno ancora raggiunto un livello di consolidamento tale da garantire una reale capacità competitiva all'interno del moderno sistema agroalimentare. Nel comparto ortofrutticolo, in particolare, si registrano marcate disparità territoriali: una quota significativa del valore della produzione delle regioni meridionali continua a essere commercializzata.⁴⁴

Questa frammentazione determina una distribuzione del valore lungo la filiera che penalizza sistematicamente la componente agricola, riducendone la redditività e accrescendo, indirettamente, la vulnerabilità del lavoro impiegato⁴⁵.

⁴³ F. Di Marzio, *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli Editore, Roma, 2017, pp. 43-47.

⁴⁴ D. Marino, *Agricoltura urbana e filiere corte. Un quadro della realtà italiana*, Franco Angeli, Milano, 2016.

⁴⁵ F. Di Marzio, *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli Editore, Roma, 2017, p. 133.

È indiscutibile che lo sfruttamento trovi terreno fertile in ambienti in cui la forza lavoro è fragile e in condizioni di debolezza, sotto tutti i punti di vista. Tuttavia, le aziende hanno il potere di decidere chi assumere, la paga, le mansioni, i contratti (quale applicare e se applicarli) e l'ambiente lavorativo. Inoltre, le politiche di immigrazione e accoglienza contribuiscono a creare una situazione di precarietà e ricattabilità per i migranti, a causa di normative e procedure specifiche che li rendono particolarmente vulnerabili.⁴⁶

La combinazione di fabbisogno stagionale e vulnerabilità sociale ha così creato un terreno fertile per la diffusione di pratiche irregolari. In sintesi, la specificità dell'agricoltura sta proprio nell'intreccio tra esigenze produttive legate alla stagionalità e precarietà dei rapporti di lavoro, elementi che, se non adeguatamente regolati, aprono la strada a fenomeni di sfruttamento sistemico.⁴⁷

1.2.1 Aziende e occupazione nel comparto agroalimentare

Secondo un orientamento consolidato, il lavoro regolare nel settore agricolo e alimentare, sebbene prevalentemente radicato nel comparto primario, riveste un'importanza fondamentale nell'economia italiana. Secondo le rilevazioni più recenti condotte da Istat, Inps e Crea⁴⁸ (2020-2022), il numero totale di aziende agroalimentari attive in Italia supera 1,1 milioni, comprendendo sia le imprese agricole in senso stretto sia quelle dedite alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti alimentari.

Queste aziende costituiscono un settore produttivo ampio e diversificato, caratterizzato da una marcata frammentazione. La maggior parte di esse è composta da micro o piccole aziende, spesso a conduzione familiare. Solo una ristretta percentuale raggiunge dimensioni medie o grandi, dotate di strutture organizzative più complesse e di una maggiore capitalizzazione. Tale frammentazione influisce sulle dinamiche occupazionali, sulla capacità contrattuale e sull'inserimento nei circuiti della filiera agro-industriale.

I rapporti di lavoro nel comparto agricolo si fondano in larga misura su forme temporanee e stagionali, coerenti con la ciclicità delle attività produttive, quali raccolta, semina e

⁴⁶ A. Epifani, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Analisi sistemica del fenomeno del caporalato*, Key Editore, Vicalvi, 2017, pp. 47.

⁴⁷ A. Epifani, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Analisi sistemica del fenomeno del caporalato*, Key Editore, Vicalvi, 2017, pp. 50-51.

⁴⁸ CREA - Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria, ente pubblico di ricerca italiano.

potatura. La presenza di un'elevata incidenza di contratti a termine, unita a un frequente ricorso alla manodopera straniera, rappresenta una costante strutturale del settore. Inoltre, l'ampio utilizzo di lavoratori occasionali e giornalieri espone questi ultimi a condizioni di vulnerabilità sociale ed economica. Questa instabilità occupazionale aumenta il rischio di sfruttamento e di intermediazione illecita del lavoro, favorendo anche la diffusione di forma di lavoro “grigio”, in cui la regolarità formale convive con pratiche elusive.⁴⁹

Dal punto di vista quantitativo, le elaborazioni del Crea e dell'Istat indicano che le aziende agroalimentari italiane ammontano a circa 1.133.023, con una distribuzione territoriale altamente sbilanciata a favore delle regioni del Mezzogiorno. In particolare, le aree meridionali e insulari mostrano una significativa concentrazione di imprese: Sicilia, Puglia, Calabria e Campania rappresentano una porzione rilevante del totale nazionale. Questo fenomeno è attribuibile sia alla vocazione agricola di tali territori sia alla disponibilità di forza lavoro, spesso stagionale e proveniente anche da flussi migratori.

Nello specifico, il Mezzogiorno si conferma come l'area con il maggior numero di aziende agricole (oltre 625.000, pari al 55% del totale), mentre il Nord e il Centro restano attorno al 30% e al 15%. Questa distribuzione riflette non solo il peso storico dell'agricoltura nelle economie locali meridionali, ma anche la minore densità di imprese di trasformazione rispetto alle regioni settentrionali, nelle quali prevale un'agricoltura più meccanizzata e integrata nella filiera industriale.

Per quanto concerne gli occupati nel settore, i dati Istat risalenti al 2022 stimano circa 875.000 lavoratori nel comparto agricolo. Una grande parte di questi è costituita da manodopera straniera, che rappresenta oltre il 35% del totale. Questi lavoratori sono prevalentemente impiegati in attività stagionali, con una concentrazione elevata nelle regioni meridionali, in particolare in Puglia, Sicilia, Calabria e Campania, ma anche in alcune aree del Nord come Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia.

Includendo anche la trasformazione industriale e la distribuzione, il numero complessivo degli addetti nel settore agroalimentare raggiunge circa 1,7 milioni di persone, confermando la centralità di questo comparto per l'economia nazionale.⁵⁰ Tuttavia, la maggior parte di tali lavoratori è impiegata in aziende di piccole dimensioni, caratterizzate da una limitata capacità di innovazione tecnologica e da ridotte tutele contrattuali. Il

⁴⁹ C. Faleri, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e Diritto*, 2/2021, p. 259.

⁵⁰ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, cit.

divario tra Nord e Sud si manifesta anche nella qualità dell'occupazione: al Nord si registrano condizioni di lavoro più regolari e continuative, mentre al Sud prevalgono forme precarie e irregolari.

In sintesi, il settore agroalimentare italiano si presenta come un comparto vasto ma diseguale, in cui coesistono realtà imprenditoriali di eccellenza e situazioni di fragilità strutturale. La stabilità e la qualità del lavoro dipendono in gran parte dalle politiche pubbliche di sostegno e dalla capacità delle imprese di inserirsi in filiere trasparenti e tracciabili. L'ampio ricorso a manodopera temporanea e straniera, sebbene consenta di soddisfare i picchi di domanda produttiva, contribuisce altresì a mantenere elevato il rischio di sfruttamento e irregolarità, specialmente nelle regioni più vulnerabili paese⁵¹.

1.2.2 Condizioni e contesti territoriali dello sfruttamento lavorativo

Come già esposto, il panorama lavorativo nell'agricoltura italiana presenta una significativa presenza di lavoratori vulnerabili, esposti a rischi di sfruttamento e precarietà. La maggior parte di questi individui è rappresentata da manodopera straniera, impiegata in attività stagionali o saltuarie, spesso in condizioni di forte dipendenza economica dai datori di lavoro o dagli intermediari.

Questa vulnerabilità è influenzata da una serie di fattori interconnessi e diversi fra di loro, tra cui la discontinuità e la stagionalità, caratteristiche intrinseche e tipiche del lavoro agricolo, causa di un ambiente lavorativo instabile rendendo arduo per i lavoratori la pianificazione del loro futuro. Inoltre, la posizione irregolare di molti migranti, spesso costretti ad accettare condizioni di lavoro precarie, limita assai la loro capacità di rivendicare i diritti e le tutele che gli spetterebbero. Da ciò deriva un mercato del lavoro altamente segmentato, dove la manodopera vulnerabile gioca un ruolo cruciale nel mantenere bassi i costi produttivi per le aziende agricole. Di conseguenza, si instaura un circolo vizioso in cui le condizioni di lavoro sfavorevoli e la mancanza di protezioni legali perpetuano la vulnerabilità di questi soggetti, mentre le imprese traggono vantaggio da ciò per massimizzare i loro profitti.

⁵¹ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Futura Editrice, Roma, 2025, pp. 118-121.

In questo contesto di carenza di supporto da parte dei servizi per l'impiego, il caporale diventa un elemento fondamentale e imprescindibile per il datore di lavoro, per cui suo compito consiste nella gestione formale, ossia nella co-gestione assieme al datore. Questo include il reclutamento, l'organizzazione in squadre, il controllo e, se necessario, l'imposizione di sanzioni. Inoltre, su esplicito mandato del datore, può offrire salari inferiori rispetto a quelli previsti dai contratti sindacali, contribuendo così a pratiche di concorrenza sleale. Questa forma di intermediazione deve essere vista come una violazione dei diritti inalienabili dei lavoratori, costretti a comportamenti che non sono frutto di una libera autodeterminazione.

Le persone coinvolte in questi reati sono principalmente di due categorie. Innanzitutto, chi recluta manodopera per destinarla a terzi, sfruttando in modo ingannevole o violento la vulnerabilità o la necessità dei lavoratori. In secondo luogo, chi utilizza questa manodopera, sia che il reclutamento avvenga tramite un intermediario, sia che sia effettuato direttamente dall'utilizzatore finale o datore di lavoro, che impiega tecniche di reclutamento altrettanto ingannevoli e abusive.

Le sanzioni previste per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro non risultano numericamente elevate e solo una piccola percentuale dei procedimenti si conclude con una sentenza definitiva. Secondo le rilevazioni del Ministero della Giustizia e dell'Osservatorio Placido Rizzotto⁵², con i suoi rapporti annuali, infatti, una parte significativa dei procedimenti relativi all'articolo 603-bis c. p. si arresta nelle fasi preliminari, anche in ragione delle note difficoltà probatorie date dalla complessità delle reti criminali e dalla durata dei procedimenti penali. In base ai dati più ricorrenti, meno del 20% dei procedimenti definiti in primo grado arriva a una condanna definitiva.

Le contestazioni relative all'irregolarità dei rapporti di lavoro vengono prevalentemente indirizzate verso gli intermediari illegali o caporali, perlopiù di nazionalità straniera,

⁵² La Fondazione Placido Rizzotto nasce nel 2012, in memoria del sindacalista ammazzato dalla mafia siciliana nel 1948. Su proposta della Flai Cgil, la Fondazione ha il compito di indagare l'intreccio tra la filiera agroalimentare e la criminalità organizzata, con una particolare attenzione al fenomeno del caporalato e dell'infiltrazione delle mafie nella gestione del mercato del lavoro agricolo.

L'Osservatorio promuove una sinergia tra diversi operatori impegnati a vario titolo nell'affermazione della legalità nel settore agroalimentare: sindacalisti, rappresentanti della Magistratura e delle forze dell'Ordine, del mondo accademico, dell'associazionismo e del terzo settore. La principale attività dell'Osservatorio è la redazione del Rapporto Agromafie e Caporalato, un rapporto biennale sull'infiltrazione delle mafie nella filiera agroalimentare e sulle condizioni di lavoro nel settore. Arrivato alla sua sesta edizione, il Rapporto è un lavoro di inchiesta e ricerca diventato in pochi anni un riferimento per chiunque voglia approfondire il tema delle Agromafie e delle condizioni di lavoro in agricoltura.

piuttosto che verso gli imprenditori che li assumono per reclutare e gestire manodopera a basso costo. Sembra esserci, a parità di reato, una certa tolleranza nei confronti delle condotte degli imprenditori rispetto a quelle dei caporali⁵³, nonostante il fatto innegabile che questi reati siano il risultato di una volontà intenzionalmente organizzata da entrambe le parti.⁵⁴ In altre parole, sono gli imprenditori, in quanto attori più forti, a dirigere e controllare i caporali, che agiscono come intermediari su richiesta esplicita. Inoltre, gli imprenditori affidano loro anche subappalti e quote di produzione, trasferendo di fatto l'intera responsabilità dei rapporti di lavoro con le maestranze.

Questi moduli organizzativi servono ad esternalizzare singoli servizi o fasi della produzione, ma spesso vengono impiegati per creare un'interposizione che rende impossibile ricostruire l'intera filiera dello sfruttamento. Questo si verifica frequentemente con il subappalto multiplo⁵⁵, detto anche a cascata, il quale genera una catena gerarchica di affidamenti successivi lasciando al committente originario un controllo sempre più indiretto lungo la filiera. Questa struttura frammentata agisce come compartimenti stagni, separando di fatto i rapporti interaziendali diretti e quelli dei singoli attori coinvolti.

Ogni azienda o attore individuale, deve operare in modo autonomo e indipendente, ma risponde alla società appaltante per la produzione, senza però dover rendere conto delle modalità di ingaggio e trattamento delle maestranze impiegate. Di conseguenza, risulta estremamente difficile determinare in che misura l'azienda appaltante sia coinvolta nelle pratiche di sfruttamento attuate dalle aziende subappaltatrici.

Sebbene il presente elaborato si concentri sulle dinamiche del settore agricolo, risulta imprescindibile una breve digressione sull'esperienza della Procura di Milano⁵⁶, che negli ultimi anni ha segnato una svolta interpretativa nel contrasto allo sfruttamento lavorativo nelle filiere industriali.

⁵³ M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021.

⁵⁴ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Futura Editrice, Roma, 2025, pp. 123.

⁵⁵ È la possibilità per un subappaltatore di affidare a sua volta parte dei lavori ad un soggetto terzo.

⁵⁶ Giurisprudenza Penale, *Alta moda e agevolazione colposa del caporalato: ancora un caso di amministrazione giudiziaria da parte del Tribunale di Milano*, <https://www.giurisprudenzapenale.com/2025/07/16/alta-moda-e-agevolazione-colposa-del-caporalato-ancora-un-caso-di-amministrazione-giudiziaria-da-parte-del-tribunale-di-milano/>, (accesso 30 dicembre 2025).

Nell'ultimo periodo, infatti, il fenomeno del caporalato nella filiera della moda è tornato al centro dell'attenzione istituzionale e mediatica attraverso una serie di inchieste che hanno coinvolto tredici primari brand del settore. L'attenzione degli inquirenti non si concentra più soltanto sulla repressione delle condotte di intermediazione illecita poste in essere dai piccoli subfornitori o dai singoli caporali, ma si estende agli assetti organizzativi e ai sistemi di controllo delle imprese committenti.

Attraverso il ricorso all'amministrazione giudiziaria (ex art. 34 d. lgs. 159/2011), il Tribunale di Milano ha valorizzato la nozione di agevolazione colposa del caporalato, ravvisandola anche nelle carenze di vigilanza sulla filiera, nella tolleranza di prezzi anormalmente bassi e nell'adozione di controlli meramente formali. Questa ricostruzione non esclude un eventuale coinvolgimento consapevole del committente, ma permette di imputare responsabilità anche in presenza di condotte omissive e criticità organizzative che, pur senza coinvolgimento doloso, contribuiscono a rendere lo sfruttamento un esito possibile.

Tale approccio, di natura sistemica e preventiva, appare di particolare interesse anche per il settore agricolo, poiché sposta il baricentro della responsabilità dal singolo caporale alla responsabilità organizzativa del committente, mirando a incidere sulle cause strutturali dello sfruttamento legate ai rapporti contrattuali e alle dinamiche di subappalto.

Inoltre, nel quadro generale degli appalti di servizi e opere, dal punto di vista organizzativo, l'azienda, che ha una propria personalità giuridica, tende a svolgere la commessa in locali di sua proprietà, in quelli della società appaltante o in una combinazione di entrambi, creando una mobilità interaziendale degli addetti alla produzione particolarmente complessa.

Oltre alla raccolta agricola, lo sfruttamento si estende alla lavorazione e al confezionamento dei prodotti alimentari, dove si applicano le stesse logiche di compressione dei costi. Le riforme legislative, sebbene mirate a contrastare queste pratiche, affrontano ancora sfide significative nella loro applicazione.

In sintesi, i luoghi dello sfruttamento non sono solo spazi di emarginazione, ma riflettono una dimensione strutturale del modello agricolo italiano, in cui la fragilità dei lavoratori è intrecciata con le logiche economiche della competitività e della riduzione dei costi.⁵⁷

⁵⁷ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Futura Editrice, Roma, 2025, pp. 121-124.

1.3 Origini storiche ed evoluzione del caporalato in Italia

Il settore agroalimentare italiano, con la sua storica tradizione e il suo ruolo cruciale nell'economia nazionale, rappresenta un ambito di studio significativo per comprendere le dinamiche del lavoro contemporaneo. Tuttavia, al di là di questa ricca eredità culturale, si manifestano problematiche complesse che richiedono un'attenta analisi.

Le recenti trasformazioni economiche e sociali hanno messo in luce fenomeni di sfruttamento lavorativo⁵⁸, ossia condizioni nelle quali il lavoratore è sottoposto a pratiche ingiuste ed inique da parte dei datori di lavoro, che si traducono in una violazione dei diritti fondamentali.

Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro è stato introdotto nell'ordinamento italiano con l'articolo 603-bis c.p. ad opera del d. l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011, n. 148. Nella formulazione originaria, la fattispecie era incentrata esclusivamente sull'attività di intermediazione illecita, punendo il reclutamento organizzato di manodopera in condizioni di sfruttamento, senza estendere la responsabilità penale al datore utilizzatore.

Tale impostazione è stata poi radicalmente modificata dalla l. 29 ottobre 2016, n. 199, che ha ampliato l'ambito applicativo della norma, includendo anche la condotta di chi utilizza, assume o impiega manodopera sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento, segnando il passaggio da una repressione del solo caporalato in senso stretto a una disciplina volta a colpire l'intero sistema di sfruttamento lavorativo.⁵⁹

In questo contesto, lo sfruttamento non si limita a una semplice irregolarità nel rapporto di lavoro, ma implica una violazione significativa dei diritti del lavoratore. Esso si traduce in un utilizzo della forza lavoro come mero strumento, privo delle necessarie tutele e garanzie, come emerge dagli indici di sfruttamento individuati dall'art. 603-bis c. p., con particolare riferimento al rispetto della normativa salariale, delle condizioni di salute e sicurezza, dei limiti di orario, nonché delle garanzie contrattuali e previdenziali.⁶⁰

⁵⁸ E. Abbatecola, D. Filippi, M. Omizzolo, *Introduzione: dal caporalato al padronato: riflessioni critiche sul sistema del grave sfruttamento lavorativo*, Milano, Franco Angeli, 2022.

⁵⁹ A. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato" dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603-bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, G. Giappichelli, Torino, 2020, pp. 51-53.

⁶⁰ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Roma, Futura Editrice, 2025, pp. 67-68.

Se lo sfruttamento lavorativo rappresenta la categoria generale, il caporalato⁶¹ ne costituisce una delle forme più emblematiche e istituzionalizzate, che non solo compromette i diritti dei lavoratori, ma riflette anche le disuguaglianze strutturali insite nel mercato del lavoro. Per caporalato si intende una pratica di intermediazione illecita della manodopera, che si traduce in un controllo oppressivo e violento dell'uomo sull'uomo. Consiste nell'attività di reclutamento e gestione della manodopera, svolta da soggetti cosiddetti caporali, non dotati di alcuna autorizzazione.⁶² Ancora, dal punto di vista sociologico, può essere letto come un sistema che, sul lungo periodo, favorisce lo sfruttamento lavorativo e perpetua forme di subordinazione radicate culturalmente in determinati territori.⁶³

Nella percezione comune, però, si tende erroneamente ad identificare lo sfruttamento del lavoro nei campi con il fenomeno del caporalato, arrivando spesso a utilizzare i due termini come sinonimi. Tale sovrapposizione ha però generato difficoltà nell'individuare con precisione la portata del fenomeno, contribuendo a ritardi significativi nell'elaborazione di strumenti normativi efficaci, sia sul piano preventivo che repressivo. In realtà, il termine caporalato indica in senso più proprio l'attività di reclutamento dei lavoratori destinati a prestare la loro forza lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, sfruttando la condizione di bisogno in cui essi versano. Il caporale, in cambio di questa intermediazione, trattiene una parte consistente della retribuzione spettante ai lavoratori, una quota che può arrivare a toccare anche il 60% della paga giornaliera. Non di rado, oltre al reperimento della manodopera, al caporale è demandata anche l'intera gestione del gruppo reclutato, assumendo funzioni di coordinamento, direzione e controllo.⁶⁴

L'impiego di caporali o "curatoli" nell'organizzazione del lavoro agricolo non è affatto un fenomeno recente, ma affonda le proprie radici in pratiche consolidate da secoli. Già nelle grandi inchieste conoscitive condotte dal Parlamento nell'immediato periodo post-

⁶¹ C. Faleri, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e Diritto*, 2/2021, P. 259.

⁶² S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Roma, Futura Editrice, 2025, pp. 70-72.

⁶³ L. Taschini, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4/2022, P. 614.

⁶⁴ F. Di Marzio, *Agricoltura senza caporalato*, cit.

unitario⁶⁵ emerge con chiarezza come, in ampie zone rurali dello Stato italiano, folti gruppi di braccianti venissero gestiti e controllati da caporali⁶⁶. Vigeva una condizione di estrema vulnerabilità per i lavoratori stagionali o giornalieri, in cui la possibilità di impiego non superava i 200 giorni l'anno e dipendeva dall'andamento delle colture.

La retribuzione, fissata a giornata, era molto bassa e veniva definita tramite una contrattazione tra il proprietario o il fattore e il caporale.

In molti casi, i caporali provenivano essi stessi dal lavoro nei campi, ma riuscivano ad affermarsi in posizioni di dominio sugli altri braccianti, ottenendo così guadagni considerevoli e rientrando nei loro paesi d'origine in condizioni di relativo benessere.

In questo quadro, lo sfruttamento si basa su due elementi chiave: da un lato, la pressione economica sui produttori agricoli, costretti a fronteggiare i prezzi imposti dalla grande distribuzione organizzata (GDO); dall'altro, la vulnerabilità dei lavoratori, in maggior parte migranti, che si trovano senza alternative occupazionali e soggetti a ricatti.

Del resto, nella storia economica e sociale dell'Italia, l'agricoltura ha spesso rappresentato non solo un settore produttivo, ma anche un riflesso delle profonde disuguaglianze presenti nel Paese. Nei territori del Sud, in particolare, il modello del latifondo e la necessità di manodopera stagionale hanno favorito l'emergere di intermediari che mettevano in contatto i proprietari terrieri con i lavoratori. In questo contesto, tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, si sviluppò la pratica dell'intermediazione abusiva della manodopera, un fenomeno che si è consolidato nei decenni a seguire, continuando ad evolversi fino ad oggi.⁶⁷

Di conseguenza, il fenomeno del caporalato, si è profondamente radicato nel Mezzogiorno, dove la mancanza di strumenti di protezione sindacale e la scarsa presenza dello Stato hanno creato un terreno fertile per rapporti di lavoro basati sulla necessità e sulla vulnerabilità.

⁶⁵ M. Omizzolo, *Sfruttamento e caporalato in Italia. Il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto*, Rubbettino, Catanzaro, 2023.

⁶⁶ Le inchieste parlamentari agrarie della seconda metà dell'Ottocento documentano la presenza diffusa di figure di intermediazione informale incaricate del reclutamento e del controllo della manodopera agricola stagionale. In un contesto di forte precarietà occupazionale e assenza di tutele, tali soggetti regolavano l'accesso al lavoro e la distribuzione delle giornate lavorative, esercitando un potere significativo sui braccianti.

⁶⁷ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, cit.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, questo sistema di reclutamento e gestione della manodopera ha assunto caratteristiche strutturali, intrecciandosi in alcuni casi con dinamiche clientelari e con il controllo della criminalità organizzata.

Secondo i dati congiunti di ISTAT e INPS, nel settore agricolo italiano, gli occupati di cittadinanza straniera rappresentano oltre il 30% della forza lavoro complessiva del settore, a fronte di una media nazionale sensibilmente più contenuta. All'interno di tale componente, si registra una netta prevalenza di lavoratori non comunitari, che costituiscono oltre il 70% degli occupati stranieri in agricoltura.⁶⁸

Negli ultimi anni, questo problema si è ulteriormente ampliato a causa dei recenti flussi migratori provenienti da diverse aree, tra cui l'Africa, la penisola balcanica, l'Europa orientale e l'Asia. Infatti, coloro che migrano in modo clandestino, spinti dalla speranza di migliorare la propria situazione economica e sociale, si trovano spesso a cadere nelle trappole di sfruttatori senza scrupoli. Queste persone vengono così ridotte a condizioni di schiavitù e totale dipendenza, privandole della loro dignità e dei diritti fondamentali.⁶⁹

Le moderne trasformazioni nel mercato del lavoro agricolo non hanno tuttavia eliminato il fenomeno: i mercati illeciti hanno sostituito le tradizionali modalità di reclutamento, dando origine ad un sistema di assunzione e gestione sempre più organizzato, in modo tale da imporre oltre alle condizioni lavorative, anche aspetti fondamentali legati alla vita quotidiana (esempi sono il trasporto e l'alloggio).⁷⁰

Non si tratta di un fenomeno del passato, ma di una realtà che negli ultimi vent'anni ha conosciuto una forte ripresa. Rispetto alle sue manifestazioni storiche del Novecento, tuttavia, vi sono profonde differenze. I braccianti di ieri erano lavoratori locali che, pur in condizioni dure, condividevano lingua, usi e appartenenza sociale con il caporale e con il proprietario terriero. Esistevano rapporti di forza codificati, che seppur squilibrati, impedivano che la relazione degenerasse in forme di vera e propria schiavitù. I braccianti di oggi, al contrario, sono perlopiù migranti, il più delle volte privi di un regolare permesso di soggiorno, stagionali che si muovono lungo le campagne italiane senza minimamente conoscere le leggi, la lingua e le consuetudini del territorio in cui si trovano. Dall'entrata in vigore della legge del 2016, sono state avviate oltre 800 inchieste per sfruttamento lavorativo in diversi settori economici, con un incremento significativo di

⁶⁸ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, cit.

⁶⁹ C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 86-92.

⁷⁰ F. Di Marzio, *Agricoltura senza caporalato*, cit.

casi anche nelle regioni del Nord e del Centro. Ulteriori dati indicano che il caporalato è stato documentato in oltre 400 aree del territorio italiano, comprese regioni come Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Piemonte, oltre alle tradizionali aree del Sud.⁷¹ Si tratta, più che di una singola organizzazione piramidale, di una pluralità di reti criminali interconnesse in cui il caporale si inserisce come figura di mediazione reclutando e gestendo i braccianti, imponendo loro condizioni disumane per realizzare uno sfruttamento sistemico.⁷²

Ne deriva un quadro caratterizzato da lavoro nero (nel senso di lavoro non contrattualizzato), lavoro grigio, violenze, discriminazioni, collusioni criminali, carenza di controlli e assenza di reale tutela sociale, che porta alla negazione della dignità umana. In molti casi, è proprio l'estremo abbattimento del costo del lavoro a consentire al settore agricolo italiano di mantenere competitività nel mercato globale. Un simile modello, tuttavia, tradisce i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione e dal diritto del lavoro, riportando indietro la concezione del lavoro a una dimensione priva di diritti e tutele.

1.3.1 Il radicamento del caporalato nelle dinamiche di filiera e del settore primario

Gli studi sullo sfruttamento lavorativo si sono, per lungo tempo, concentrati prevalentemente sul comparto agricolo. Anche il legislatore, nel momento di tipizzare penalmente la condotta, ha assunto tale settore come principale riferimento: sia la formulazione originaria del reato del 2011, modellata sulla figura del caporale che recluta la manodopera bracciantile, sia quella del 2016, introdotta con una legge espressamente finalizzata al contrasto del lavoro nero e dello sfruttamento in agricoltura, ne costituiscono una prova evidente.

Questo inquadramento iniziale ha contribuito a consolidare l'idea della norma come “legge contro il caporalato”, un'espressione certamente efficace, ma che ha finito per influenzare l'interpretazione della fattispecie, quasi limitandola ai contesti rurali del

⁷¹ Integrazione migranti, “Vivere e lavorare in Italia”, https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/3841/Sfruttamento-lavorativo-il-70-delle-vittime-sono-regolari-In-forte-aumento-le-inchieste-al-Nord?utm_source, (accesso 15 gennaio 2026).

⁷² C. Faleri, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit.

Mezzogiorno e alle dinamiche di intermediazione illecita più tradizionalmente conosciute.

In realtà, la struttura è concepita per intercettare un insieme molto più ampio di condotte abusive nei confronti dei lavoratori, che si manifestano in molteplici ambiti produttivi. Anche numerose inchieste e approfondimenti hanno evidenziato la diffusione di forme di super-sfruttamento urbano altrettanto significative per intensità, diffusione e radicamento sociale.⁷³

In termini più generali, risultano maggiormente esposti a forme di sfruttamento lavorativo strutturale, che possono manifestarsi anche in assenza di intermediazione illecita, sia i lavori caratterizzati da elevata razionalizzazione organizzativa, sia le attività a bassa qualificazione e ad alta intensità di manodopera (*low-skill* o *labour intensive jobs*).⁷⁴

Nel primo caso rientrano mansioni scandite da rigidi parametri tecnici e produttivi: ritmi di lavoro imposti dalle macchine o dal flusso degli ordini, standardizzati e monitorati dai superiori, talvolta con strumenti digitali. Si tratta dei lavori tipici di settori come call center, ristorazione rapida, logistica ed e-commerce, trasporto su strada, industria alimentare e aggiornamento continuo di contenuti digitali.

I *labour intensive jobs*, invece, sono attività difficilmente razionalizzabili o monitorabili in modo sistematico: costruzioni, facchinaggio, servizi alberghieri e di ristorazione, vigilanza privata, pulizie, assistenze alla persona, raccolta e confezionamento di prodotti agricoli, servizi agli eventi, grande distribuzione e simili. Tali lavori presentano una domanda di manodopera poco qualificata, spesso stagionale o ciclica, che favorisce la compressione salariale e la sostituibilità dei lavoratori, riducendone drasticamente il potere contrattuale.

A ciò si sommano condizioni spesso gravose che emergono dal raffronto con la disciplina vigente in materia di orario di lavoro⁷⁵, evidenziando un significativo scostamento: orari di lavoro flessibili e prolungati, ambienti fisicamente impegnativi o scarsamente protetti,

⁷³ Cfr. supra, Cap. 1, § 1.2, par. 1.2.2, p. 22.

⁷⁴ C. Faleri, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit.

⁷⁵ In materia di orario di lavoro, si veda il d. lgs. 8 aprile 2003, n. 66, che stabilisce una durata media massima dell'orario di lavoro pari a 48 ore settimanali, perché comprensive del lavoro straordinario (art. 4), nonché il diritto a un riposo giornaliero di almeno 11 ore consecutive ogni 24 ore (art. 7) e a un riposo settimanale di almeno 24 ore consecutive ogni 7 giorni virgola di regola in coincidenza con la domenica (art. 9). Tali limiti sono ulteriormente specificati e integrati dalla contrattazione collettiva di settore, la cui elusione o sistematica compressione costituisce un indicatore rilevante di condizioni di lavoro gravose.

attività che richiedono resistenza allo sforzo anche in assenza di compiti propriamente pesanti. Non a caso, molte di queste mansioni sono classificate come “cattivi lavori” (*bad jobs*), riassunti nella formula delle “tre D”: *dirty* (sporchi), *dangerous* (pericolosi), *demanding* (usuranti).

Lo sfruttamento della manodopera in ambito agricolo, come anticipato, rappresenta un modello emblematico che ha segnato l'evoluzione degli interventi penali volti a contrastarlo. Eppure, se nel secondo dopoguerra una forte rappresentanza collettiva aveva contribuito a sfruttare una coscienza di classe nel mondo rurale favorendo capacità di denuncia e forme di tutela, a partire dagli anni '80 si osserva un brusco arretramento. Le profonde trasformazioni dell'agricoltura hanno infatti favorito una nuova espansione delle forme più oppressive di caporalato, nelle quali la ricerca del massimo profitto attraverso lo sfruttamento della forza lavoro è divenuta l'elemento dominante, prevalendo nettamente sulla mera funzione organizzativa.

Il cambiamento è stato alimentato da due dinamiche principali: da un lato, l'agricoltura si è riorganizzata secondo logiche di filiera agroalimentare e di catena del valore, intese come insieme dei meccanismi con cui si organizzano e coordinano i rapporti tra i diversi livelli della catena determinando prezzi e condizioni di scambio e come si ripartiscono potere, valori e rischi, caratterizzate da sistemi di governance che possono generare forti squilibri di potere tra i diversi attori. Dall'altro lato, il potere contrattuale si è progressivamente spostato verso la GDO, oggi capace di influenzare in modo decisivo i prezzi dei prodotti. Attraverso un modello di coordinamento verticale basato su rapporti diretti con i produttori e su forme di “agricoltura a contratto”^{76,77}, la GDO ha aumentato la dipendenza degli agricoltori, che spesso sono costretti ad accettare condizioni imposte e controlli rigidi su quantità, tempi e modalità di consegna.

Ciò che avrebbe potuto configurarsi come un'opportunità in termini di stabilità degli sbocchi commerciali e programmazione della produzione si è trasformato, nei fatti, in un vincolo strutturale, nella misura in cui l'asimmetria di potere contrattuale consente alla

⁷⁶ Con il termine “agricoltura a contratto” o “*contract farming*” si intende un modello di organizzazione agricolo basato su accordi preventivi nei quali vengono definiti qualità, quantità, tempi di consegna e criteri di determinazione del prezzo del prodotto, talvolta con l'inclusione di servizi aggiuntivi. Tale assetto mira a ridurre l'incertezza commerciale, ma può anche incidere sull'autonomia economica del produttore, soprattutto in presenza di asimmetrie contrattuali e di potere negoziale.

⁷⁷ V. supra, cap. 1, § 1.1.1.

grande distribuzione di trasferire a monte i rischi, limitando l'autonomia e i margini di redditività dei produttori.

Il livello di compressione economica imposto ai produttori agricoli, che di fatto rappresentano il primo anello della filiera, è tale da rendere in molti casi l'attività produttiva scarsamente sostenibile, se non ricorrendo a una riduzione drastica di quello che rimane l'unico costo su cui essi possono ancora intervenire: la manodopera.

I caporali hanno infatti individuato nei migranti appena giunti in Italia una vasta riserva di manodopera, composta da persone bisognose di un reddito immediato e quindi più inclini ad accettare lavori pesanti e mal retribuiti senza possibilità di contestazione. Il lavoro bracciantile è così divenuto una delle principali porte di accesso al mercato del lavoro per gli stranieri, che nell'ultimo decennio sono divenuti una componente indispensabile del settore agricolo nazionale.

Non si tratta soltanto di persone irregolari provenienti dal nord Africa o dall'Africa subsahariana, né esclusivamente di cittadini dell'Europa orientale presenti sul territorio in modo del tutto legale grazie all'ingresso dei loro Paesi nell'Unione Europea. Lo sfruttamento lavorativo colpisce anche i lavoratori italiani, inseriti in contesti produttivi caratterizzati da condizioni estreme di lavoro e carenza di tutele.

In molte aree, inoltre, il controllo e la subordinazione dei lavoratori al caporale avviene con il supporto di organizzazioni criminali di tipo mafioso, che esercitano il dominio sul territorio.⁷⁸

Non è raro, inoltre, che i braccianti stranieri siano costretti a vivere in condizioni di isolamento abitativo, collocati in insediamenti informali o veri e propri ghetti situati lontano dai centri urbani. All'interno di queste baraccopoli, i caporali riescono a mantenere un controllo quasi totale sulla loro esistenza, gestendo - sempre dietro compenso - ogni ambito della vita quotidiana: dal trasporto verso i campi, ai contatti con le famiglie nei paesi d'origine, fino a forme elementari di assistenza sanitaria e perfino all'organizzazione di prestazioni sessuali. In questo modo, privati di relazioni sociali esterne e spesso anche dei documenti di identità, i lavoratori hanno pochissime occasioni di interazione con il resto della società e di fatto non sono in grado di denunciare lo sfruttamento che subiscono.

⁷⁸ M. Omizzolo, *Sfruttamento e caporalato in Italia. Il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto*, Rubbettino, Catanzaro, 2023, p. 11.

L'impatto di tale trasformazione è così profondo da essere indicato come la maggiore rivoluzione antropologica del Mezzogiorno rurale degli ultimi vent'anni⁷⁹, in cui i braccianti e i caporali stranieri, al servizio di proprietari italiani, hanno preso il posto delle figure tradizionali del passato.

Si vedano tra gli altri, i rapporti e le attività di monitoraggio del Progetto Presidio di Caritas Italiana, basati su osservazione diretta e accompagnamento dei lavoratori agricoli in diversi territori italiani, nonché i rapporti annuali dell'Osservatorio Placido Rizzotto della FLAI-CGIL, che documentano la diffusione del caporalato e dello sfruttamento lavorativo anche in contesti economicamente avanzati e in aree caratterizzate da agricoltura intensiva e integrata nelle filiere agroalimentari. Sarebbe fuorviante ritenere il caporalato un fenomeno circoscritto alle aree più marginali o povere del Paese.⁸⁰

Al contrario, lo sfruttamento della manodopera agricola attraversa l'intero territorio nazionale e interessa anche produzioni di alta qualità: si manifesta nelle serre del Ragusano dedicate al pomodorino così come tra i vigneti del Chianti; nella raccolta delle mele della Val di Non come nelle campagne della Capitanata; negli allevamenti dell'Emilia come nelle campagne del basso Lazio.

Un esempio significativo è quello, recente, della start-up milanese Strawberry⁸¹ celebrata come modello di innovazione e sostenibilità da Coldiretti⁸²: produceva fragole “a chilometro zero” nel cuore della città e le consegnava tramite app o scooter dal design accattivante. L'indagine giudiziaria ha però rivelato che dietro questa immagine moderna si celava un sistema di sfruttamento grave quanto quello che si riscontra nelle campagne del Sud: lavoratori sottopagati della metà, sottoposti a ritmi massacranti, insultati, minacciati e puniti persino se parlavano tra loro.

Questa vicenda mostra bene come il caporalato si sia trasformato nel tempo, passando da strumento arcaico di intermediazione a modello criminale strutturato, capace di combinare strategie di mercato, sfruttamento delle norme sulla flessibilità e dinamiche globali di reclutamento di nuova manodopera vulnerabile.

⁷⁹ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, cit.

⁸⁰ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto*, cit.

⁸¹ M. Ferrari, *Fattori di produzione, innovazione e distribuzione di valore nella filiera agroalimentare*, Milano, Ledizioni, 2023.

⁸² Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti

Al di là degli episodi più evidenti e clamorosi di sfruttamento - come i raccoglitori di pomodori nel Tavoliere o gli operai rumeni alloggiati in baraccamenti nei cantieri della ricostruzione abruzzese - il caporalato si presenta soprattutto come una piaga, capace di mimetizzarsi dietro apparenti forme di legalità. Si colloca, infatti, in quelle aree intermedie e sfumate in cui il confine tra sfruttamento e rapporti di lavoro formalmente regolari diventa incerto e ambiguo.

Proprio per l'ampiezza delle situazioni in cui lo sfruttamento può manifestarsi, risulta utile tentare una distinzione di massima tra forme di illegalità "nera" e "grigia", categoria quest'ultima utilizzata più in generale per descrivere fenomeni in cui la legalità è solo apparente. In questo quadro, da un lato vi è il caporalato "nero", di natura paraschiavistica, in cui il controllo dell'intermediario sulla vita del lavoratore è così pervasivo da annullarne qualsiasi autonomia. Dall'altro, vi sono forme di caporalato "grigio", caratterizzate dall'assenza di una coercizione esplicita e dalla presenza di rapporti formalmente regolari, ma segnati da una profonda divergenza tra le condizioni di lavoro dichiarate e quelle effettivamente praticate, che colloca il lavoratore in una condizione di forte soggezione.

Come rilevato anche dalla Commissione parlamentare sulle "morti bianche"⁸³, non sono rari i casi in cui il caporalato assume le sembianze della somministrazione di manodopera, utilizzata per conferire una parvenza di regolarità a sistemi che richiedono la disponibilità di gruppi numerosi di lavoratori, pronti a essere spostati rapidamente e disposti ad accettare condizioni prive delle più elementari garanzie di sicurezza.

Una delle principali strategie di occultamento del fenomeno consiste proprio in questa "giuridificazione" dei rapporti di lavoro: l'uso di contratti regolari o pseudo-regolari come schermo dietro cui si consumano violazioni sistematiche dei diritti fondamentali dei lavoratori. In alcuni casi, tale costruzione arriva a configurare forme di "schiavitù contrattualizzata", in cui la dipendenza economica e sociale è così intensa da rendere la libertà del lavoratore puramente nominale.

⁸³ Con l'espressione "morti bianche" si fa comunemente riferimento ai decessi che si verificano in occasione di lavoro o in connessione con lo svolgimento dell'attività lavorativa, dove l'uso dell'aggettivo "bianco" allude all'assenza di una mano direttamente responsabile dell'incidente.

In questa prospettiva, inoltre, va richiamato il fenomeno - diffuso non solo nell'agricoltura - delle cosiddette “cooperative spurie” o “cooperative senza terra”⁸⁴, ossia gruppi di lavoratori formalmente organizzati in cooperativa ai quali viene affidata in appalto una fase della raccolta o della trasformazione dei prodotti, ma che in realtà fungono da semplici intermediari. Queste cooperative, talvolta costituite direttamente nel Paese d'origine dei braccianti, ricevono dall'azienda committente un compenso forfettario che, di fatto, cela una retribuzione basata sulle ore effettivamente lavorate.

Il modello cooperativo è spesso meramente formale: la struttura interna è di norma fortemente gerarchica e il ruolo di “socio” dei lavoratori risulta fittizio, funzionale solo ad eludere le tutele del lavoro subordinato e a ridurre gli obblighi contributivi.⁸⁵

In ogni caso, la molteplicità delle forme che il caporalato può assumere contribuisce a spiegare le difficoltà incontrate dal legislatore nel definire e contrastare il fenomeno, il quale risulta spesso poco riconoscibile persino agli stessi lavoratori che lo subiscono. Ciò vale in particolare per le persone presenti irregolarmente sul territorio nazionale, facilmente ricattabili, con scarsa conoscenza della lingua, prive di consapevolezza dei propri diritti e, per questo, disposte a sopportare condizioni lavorative gravose.⁸⁶

Come rilevato in una significativa pronuncia della Corte d'Assise di Lecce⁸⁷, il caporalato costituisce un modello sociale ampio ed articolato, non riducibile a schemi sociologici rigidi, ma capace di adattarsi all'evoluzione del fenomeno e alle sue specificità locali e globali. In questa struttura fluida e resiliente, ciò che conta non è l'origine etnica o lo status del lavoratore, ma la sua fragilità sociale: condizioni che possono sfociare in forme attuali di assoggettamento, fino alla riduzione in servitù o schiavitù.

La portata trasformativa del fenomeno ha inciso profondamente su interi comparti produttivi, al punto che la loro stessa sopravvivenza economica risulta oggi, in molti casi, legata al ricorso a modalità illegali di reclutamento della manodopera.⁸⁸ In agricoltura, si

⁸⁴ O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, cit.

⁸⁵ In tal senso, si vedano anche le risultanze ispettive richiamate dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, nonché i rapporti dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che segnalano l'uso distorto dello schema cooperativo come strumento di interposizione illecita di manodopera e di elusione della disciplina del lavoro subordinato.

⁸⁶ A. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al “caporalato”. Dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 306 bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Giappichelli editore, Torino, 2020, pp. 6-10.

⁸⁷ Corte d'Assise di Lecce, sentenza 13 luglio 2017, in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

⁸⁸ A. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al “caporalato”. Dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 306 bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Giappichelli editore, Torino, 2020, pp. 12-13.

è arrivati a sostenere che il caporalato costituisca ormai un vero e proprio “modello produttivo”, e non semplicemente una devianza riconducibile a pochi soggetti isolati. Il suo “successo” risiede nella capacità di movimentare rapidamente lavoratori all'interno di una rete fitta e articolata di aziende che, giorno per giorno, presentano esigenze differenti in termini di numero e qualifiche dei braccianti.

In determinati contesti territoriali, dove tale sistema acquisisce una posizione di monopolio, lo sfruttamento diviene di fatto l'unica modalità che consente alle imprese di restare competitive. Il datore che si affida al caporale ne ricava diversi vantaggi: abbattimento dei costi del lavoro, disponibilità di manodopera e riduzione dei tempi necessari per reperire lavoratori.

Nel tentativo di delineare una sorta di “sociologia del caporalato agricolo”, Leonardo Palmisano, sociologo italiano, ha proposto una mappatura dei principali fattori che alimentano il fenomeno⁸⁹, individuando: la dipendenza del settore agricolo locale dalla grande distribuzione e/o dall'industria agroalimentare; la prevalenza di modelli produttivi basati su coltivazioni intensive, latifondi o monoculture; la ridotta domanda interna di prodotti agricoli; processi produttivi poco innovativi; la debolezza dei servizi pubblici per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la vulnerabilità sociale dei disoccupati; il limitato peso delle rappresentanze sindacali e datoriali; la diffusa tolleranza verso forme di lavoro informale; la concentrazione geografica - ad esempio nei “ghetti” - di potenziale manodopera straniera; la presenza di riserve demografiche di lavoratori sostituibili; l'insufficienza dei controlli investigativi e ispettivi; la coesistenza sul territorio di sistemi criminali radicati; l'assenza, o comunque inadeguatezza, del quadro normativo.

Questa classificazione risulta particolarmente utile perché individua dinamiche generalizzabili e quindi applicabili anche ad altri settori economici, consentendo di riconoscere e prevenire contesti ad alto rischio di sfruttamento lavorativo⁹⁰.

Nonostante gli interventi legislativi, dalla legge n. 199/2016 alle più recenti strategie di prevenzione e alla creazione della Rete del Lavoro Agricolo di Qualità, la resistenza del caporalato rimane elevata.⁹¹ La difficoltà di controllo, l'ampiezza del fenomeno e la sua

⁸⁹ O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, cit.

⁹⁰ A. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al “caporalato”. Dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 306 bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Giappichelli editore, Torino, 2020, pp. 19-21.

⁹¹ S. Omizzolo, *Sfruttamento e caporalato in Italia. Il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto*, Rubbettino, Catanzaro, 2023, pp. 46-47.

capacità di adattamento alle trasformazioni del mercato del lavoro agricolo dimostrano come esso sia profondamente radicato nelle stesse dinamiche economiche e sociali della filiera agroalimentare.

In conclusione, il caporalato non è più visto come una semplice anomalia, piuttosto come un meccanismo funzionale al funzionamento del settore agricolo contemporaneo, che si nutre della debolezza contrattuale dei lavoratori e della ricerca di competitività da parte delle imprese.

1.3.2 Le forme prevalenti di sfruttamento della manodopera e l'intermediazione illecita

Un aspetto rilevante riguarda le forme di sfruttamento collegate alla determinazione del costo del lavoro all'interno della filiera agroalimentare. In particolare, alcune imprese di dimensioni maggiori, soprattutto quelle legate alla grande distribuzione e che hanno un ruolo nella definizione delle politiche di filiera, stabiliscono, già prima dell'inizio della stagione di raccolta, sia il prezzo dei prodotti sia l'ammontare delle spese da destinare alla manodopera. Si tratta del cosiddetto borsino⁹², un meccanismo informale che deriva dai rapporti di forza esistenti nei distretti produttivi. In altri casi, questo potere di definizione dei prezzi viene esercitato attraverso pratiche come il “doppio ribasso⁹³”, realizzato tramite aste online che comprimono i margini economici lungo la filiera, rendendo così il lavoro la principale variabile di aggiustamento competitivo.

Questi meccanismi hanno come effetto diretto la definizione di un “salario di piazza⁹⁴”. Le imprese che non si adeguano rischiano infatti di non essere competitive e di essere gradualmente marginalizzate.⁹⁵ Solo quelle economicamente più solide riescono a sottrarsi a tali dinamiche.

⁹² Con il termine “borsino” si fa riferimento a una pratica informale di determinazione preventiva dei costi di produzione, diffusa nella filiera agroalimentare, attraverso la quale le imprese con maggiore potere contrattuale fissano anticipatamente il prezzo dei prodotti e il tetto massimo di spesa destinabile alla manodopera. Tale meccanismo non deriva da accordi formalizzati, ma dai rapporti di forza nei distretti produttivi e incide indirettamente sulle condizioni di lavoro, contribuendo alla compressione dei salari e delle tutele.

⁹³ Cfr. supra, Cap. 1, § 1.1, par. 1.1.2, p. 13.

⁹⁴ Cfr. supra, Cap. 1, § 1.1, par. 1.1.2, p. 18.

⁹⁵ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, cit.

Tuttavia, proprio perché il borsino opera al di fuori di qualunque quadro legale, laddove il collocamento della manodopera avviene in condizioni di scarsa trasparenza, risulta frequente il ricorso a forme di intermediazione illegale. In questo contesto, il caporale assume un ruolo centrale nell'organizzare gruppi di lavoratori disponibili.

La riduzione artificiale del costo del lavoro si manifesta non solo nei casi di lavoro totalmente irregolare, ma anche quando il rapporto risulta formalmente registrato. In queste situazioni, i lavoratori hanno un contratto, ma il contenuto effettivo delle prestazioni non corrisponde a quanto dichiarato. La discrepanza può riguardare l'orario, la paga o altre condizioni essenziali, talvolta accompagnata da forme di inganno o false promesse, elementi che, come ricordato dall'OCSE⁹⁶, possono avvicinarsi agli indicatori della tratta di esseri umani.

Un'ulteriore forma diffusa di sfruttamento è quella che prevede la riduzione artificiale delle giornate registrate. Un lavoratore può, ad esempio, prestare attività per un mese intero, ma vedersi conteggiare solo una parte delle giornate nella busta paga, con la differenza che viene pagata “a nero” oppure non pagata affatto. In questo modo, l'impresa riduce i costi contributivi e ottiene un margine economico derivante dalle giornate non dichiarate, mentre il lavoratore si ritrova con tutele ridotte, contribuzione e reddito instabile. Talvolta, queste giornate non registrate vengono addirittura assegnate ad altri soggetti, consentendo loro di accedere indebitamente a sussidi e prestazioni sociali⁹⁷.

Nel complesso, tali pratiche contribuiscono a consolidare una condizione di vulnerabilità che non si limita alla dimensione lavorativa, ma incide sulla possibilità stessa dei lavoratori di integrarsi nel territorio e di costruire progetti di vita solidi.

Ed è proprio a partire da questo quadro che emerge un interrogativo di fondo: com'è possibile che, nel pieno degli anni '20 del 2000, il caporalato sia ancora così radicato? E in che modo questo fenomeno si intreccia con l'attuale contesto economico e politico?

Sebbene le forme di sfruttamento del lavoro agricolo rappresentino una costante storica del capitalismo italiano, il presente lavoro si propone di analizzare le modalità specifiche attraverso cui tali pratiche si sono riorganizzate e rafforzate nel contesto del capitalismo contemporaneo.

⁹⁶ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

⁹⁷ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Futura Editrice, Roma, 2025, pp. 124-127.

In questa prospettiva, le trasformazioni post-fordiste⁹⁸ vengono assunte come quadro strutturale entro cui fenomeni preesistenti di sfruttamento trovano nuove condizioni di riproduzione e consolidamento all'interno delle filiere produttive contemporanee.

All'interno di questo assetto, il caporalato, inteso come forma di sfruttamento diretto, non esaurisce però il vantaggio delle pratiche oppressive: accanto ad esso si collocano forme di sopraffazione indiretta, come minacce, intimidazioni e ritorsioni. In entrambi i casi, gli abusi contro i lavoratori configurano con reati di alto profilo, resi possibili dall'intreccio tra reti relazionali, posizioni di forza e un assetto normativo che spesso favorisce l'impunità. Sul versante opposto, le forme di autoorganizzazione dei lavoratori sfruttati restano fragili: pesano la scarsa legittimazione da parte delle istituzioni e l'assenza di un cambio di paradigma economico capace di ampliare concretamente le tutele.

Occorre inoltre domandarsi se sia sufficiente inasprire la repressione penale del caporalato, sulla scia della *zemiology inglese*⁹⁹, ovvero della criminologia del danno sociale, oppure occorre intervenire soprattutto sul terreno dell'emancipazione dei migranti e del miglioramento complessivo delle condizioni vita-lavoro? In questo elaborato argenteremo a favore di questa seconda via, sostenendo che un mercato del lavoro fondato sui diritti costituisca una condizione imprescindibile per ridurre le dinamiche di sfruttamento e promuovere processi di inclusione sociale più ampi nel contesto italiano. Secondo i dati dell'Osservatorio nazionale di Bologna dei caduti sul lavoro (2024), al 31 dicembre 2023 i lavoratori migranti risultano nettamente sovra-rappresentati tra le vittime: 142 morti su 745 complessivi, pari al 19,1%. Le morti si concentrano soprattutto nei comparti ad alta presenza di manodopera straniera, in particolare agricoltura ed edilizia.

Edilizia e agricoltura sono settori centrali per l'economia italiana e rappresentano al contempo spazi privilegiati per l'intermediazione illecita. Questo quadro richiama dinamiche già osservate in passato: la mafia siciliana si è storicamente consolidata proprio attraverso il ruolo di intermediaria nel lavoro agricolo e in alcuni comparti estrattivi, e pratiche analoghe hanno accompagnato la migrazione italiana negli Stati Uniti. Il *padrone*

⁹⁸ Il fordismo indica il modello di organizzazione della produzione e del lavoro affermatosi nel 900, basato su standardizzazione produttiva, stabilità occupazionale e mediazione istituzionale dei conflitti. Con il termine post-fordismo si fa riferimento alle trasformazioni intervenute dagli anni 70, caratterizzate da esternalizzazioni, flessibilizzazione del lavoro e frammentazione dei processi produttivi.

⁹⁹ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, cit.

system prevedeva che intermediari connazionali anticipassero viaggio e alloggio ai lavoratori, per poi recuperare tali somme trattenendole dalla paga, oltre a esigere dai datori ulteriori compensi per garantire “pace sindacale” e contenimento dei costi. In particolare, questo sistema trovò terreno fertile nell'edilizia.

L'estensione della regolazione contrattuale e la crescita del movimento operaio avevano alimentato l'idea che pratiche come il caporalato fossero destinate a scomparire. Al contrario, la transizione al capitalismo post-fordista, basata sull'esternalizzazione lungo la filiera, sull'ossessione per la riduzione del costo del lavoro e sull'integrazione di legami extra-comunitari in nome di una produttività intensiva e a basso costo, ha riaperto spazi per forme di abuso lavorativo.

Nonostante questo quadro critico, negli stessi territori sono emerse esperienze di resistenza al caporalato e di auto-organizzazione, che aprono spazi, seppur fragili, di tutela e trasformazione. Proprio l'emersione pubblica del tema del caporalato, intrecciato a quello dello sfruttamento lavorativo, ha spinto società civile e istituzioni a intervenire. Da un lato però, la segmentazione del mercato del lavoro e la legittimazione di soggetti economici dedicati al reclutamento della manodopera consentono al caporalato di ripresentarsi sotto nuove forme. Una strategia consiste nel “noleggio” della forza lavoro a tempo, che espone i lavoratori alle oscillazioni del mercato e li spinge ad accettare impieghi dequalificati e contratti scarsamente protettivi in nome della mera sopravvivenza. Parallelamente, la proliferazione di rapporti di lavoro atipici ha creato spazi per inquadramenti in livelli professionali più bassi, con diritti ridotti e minori garanzie salariali.

Da una prospettiva criminologica, l'affidare principalmente alla sfera penale una questione che riguarda innanzitutto i diritti sociali solleva diversi dubbi. La criminologia critica inglese, che analizza il danno sociale in senso ampio, invita a valutare il crimine a partire dal danno sociale prodotto, spostando l'attenzione dalla criminalità di strada alle violazioni che riguardano il lavoro, l'ambiente, la sicurezza, il fisco e i traffici illeciti.¹⁰⁰ L'approccio che punta soprattutto sulla penalizzazione pone un problema di fondo: è sufficiente qualificare una condotta come reato per impedirne la diffusione? La risposta è tutt'altro che scontata. L'estensione continua dell'area del penalmente rilevante, denunciata da vari autori, rischia di trasformare il diritto penale in un meccanismo di

¹⁰⁰ M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, cit.

gestione ordinaria dei conflitti sociali. Ciò può produrre da una parte, un rafforzamento della dimensione autoritaria dello Stato, con possibili ricadute negative sulle libertà civili; dall'altra, lo spostamento dell'attenzione dal nodo cruciale, che è quello del riconoscimento e della garanzia dei diritti.

Anche nell'ipotesi in cui i responsabili vengano condannati, molti lavoratori migranti possono continuare a vivere in condizioni abitative e lavorative precarie, con accesso limitato ai servizi essenziali e un'integrazione sociale ancora difficile. Senza un rafforzamento dei diritti sociali, delle tutele lavorative e dei canali di integrazione, la sola risposta penale rischia di rimanere insufficiente, agendo sui sintomi più che sulle cause strutturali¹⁰¹.

È risultato, poi, come le pratiche legate al caporalato si inseriscano in un contesto socio-culturale che tende a criminalizzare i migranti, depersonalizzandoli, qualificandoli come potenziali o effettivi criminali e privandoli di un pieno riconoscimento giuridico.

Negli ultimi anni, tuttavia, i lavoratori migranti hanno mostrato una crescente capacità di reagire alla discriminazione, attivando pratiche di resistenza (manifestazioni, scioperi, proteste) che, sebbene spesso incontrino ritorsioni da parte delle controparti, contribuiscono alla formazione di una nuova soggettività migrante nel mondo del lavoro, potenzialmente in grado di rappresentare un valore aggiunto sul terreno dei diritti.¹⁰² Si tratta di una dinamica che il sindacato, la società civile e la sfera politica non possono permettersi di ignorare.

Occorre, dunque, sostenere e valorizzare queste esperienze, affinché rafforzino quella parte della società italiana impegnata nella tutela e nell'attuazione effettiva della Carta costituzionale e contribuiscano all'elaborazione di un progetto di società realmente inclusivo ed egualitario.

1.4 Gli effetti sistemici del caporalato e dello sfruttamento: ricadute economiche, sociali e sanitarie

La normativa italiana contro lo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo muove dalla consapevolezza che la condizione di bisogno rappresenta il presupposto che rende

¹⁰¹ S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, cit.

¹⁰² M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, cit.

possibile lo sfruttamento, non la sua conseguenza. La legge n. 199/2016, all'articolo 1, ha infatti ridefinito il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, spostando l'attenzione dalla mera repressione penale verso una strategia preventiva orientata a colpire i profitti e l'utilità economica che gli attori coinvolti ricavano dall'abuso della manodopera. Tale impostazione risponde a una precisa logica di politica criminale: contrastare non soltanto la figura del caporale, ma l'intero sistema di interessi che collega il fenomeno ad altre forme di criminalità organizzata e a violazioni più gravi in materia di tratta e riduzione in schiavitù.

Lo sfruttamento lavorativo, tuttavia, non produce conseguenze solo sul singolo lavoratore, ma incide profondamente sul tessuto economico e sociale dei territori in cui si radica. Viene attivato, infatti, un circolo vizioso che coinvolge diverse dimensioni della vita dei lavoratori: dalla violazione dei diritti fondamentali fino alla compromissione della salute e della sicurezza. Le condizioni di lavoro degradanti possono favorire episodi di molestie, anche a sfondo sessuale, nonché un aumento di infortuni e malattie professionali. Ne deriva, di conseguenza, un carico aggiuntivo sul sistema sanitario pubblico, che in alcuni contesti si è trovato a dover riorientare servizi e risorse verso bisogni assistenziali nuovi e complessi¹⁰³.

Il caporalato contemporaneo esercita, inoltre, una funzione molto più ampia della semplice intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Esso fornisce una serie di servizi aggiuntivi - alloggio, trasporto, assistenza burocratica, prestiti di denaro, gestione della documentazione lavorativa - che vincolano i braccianti, soprattutto stranieri, in una condizione di dipendenza economica e sociale. In tal modo il caporale diviene una figura dominante che si sostituisce allo Stato, alle istituzioni e perfino alle imprese, creando un sistema parallelo di regolazione del lavoro. Il giro di affari che ne deriva è significativo, per cui per ogni bracciante reclutato e per i servizi offerti a pagamento, il caporale può ottenere guadagni elevati e stabili, a volte tali da consentire il reinvestimento nell'acquisto di terreni e nel controllo criminale della filiera produttiva. Il caporale acquisisce così un ruolo di prestigio e influenza, spesso in diretto concorso con reti criminali radicate localmente, soprattutto nelle aree dove la sottocultura del sistema di estorsione lavorativo è maggiormente tollerata.

¹⁰³ S. Omizzolo, *Sfruttamento e caporalato in Italia. Il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto*, Rubbettino Editore, Catanzaro, 2023, pp. 36-37.

Le conseguenze sanitarie e psicofisiche per i lavoratori coinvolti sono particolarmente gravi. Numerosi rapporti, tra cui quelli di organizzazioni come Medu¹⁰⁴ ed Emergency¹⁰⁵, Medici senza frontiere e altri, documentano condizioni di vita precarie, assenza di cure mediche adeguate, diffusione di malattie dovute alla fatica e all'esposizione agli agenti atmosferici, malnutrizione e disturbi psicologici legati a stress, isolamento e condizioni lavorative oppressive. La stessa salute dei lavoratori italiani, quando coinvolti in tali dinamiche, può esserne compromessa, come dimostrato da casi noti di cronaca che hanno evidenziato l'estrema vulnerabilità anche di chi è formalmente impiegato tramite agenzie regolari.

Infine, dal punto di vista economico, il radicamento del caporalato compromette il funzionamento dell'intero sistema agricolo. Il ricorso sistematico a manodopera sottopagata disincentiva gli investimenti tecnologici e l'innovazione, alimenta concorrenza sleale, favorisce forme di arricchimento illegale e contribuisce a consolidare modelli produttivi arretrati, fondati sulla riduzione dei costi anziché sul miglioramento della qualità o dell'efficienza. Le aziende che rispettano la legge e i contratti collettivi risultano svantaggiate e progressivamente marginalizzate.

Nel lungo periodo, il ricorso al caporalato genera una vera e propria desertificazione imprenditoriale: la sistematica compressione del costo del lavoro altera infatti le condizioni di concorrenza, favorendo modelli produttivi orientati esclusivamente alla riduzione dei prezzi e scoraggiando forme di agricoltura diversificata e a maggiore valore aggiunto. In questo modo si rafforza la dipendenza dalla grande distribuzione organizzata e si consolidano produzioni intensive e monoculturali, con effetti negativi non solo sull'economia locale, ma anche sugli equilibri ambientali e sociali dei territori.

In sintesi, lo sfruttamento del lavoro non danneggia soltanto chi ne è vittima diretta, ma compromette il benessere collettivo, costringendo la comunità locale a destinare risorse

¹⁰⁴ Medici per i Diritti Umani

¹⁰⁵ Emergency è un'associazione umanitaria italiana fondata nel 1994 dal medico Gino Strada, ottenendo anche il riconoscimento giuridico di organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS) e di organizzazione non governativa (ONG). Gli obiettivi dichiarati sono offrire cure mediche e chirurgiche gratuite e di alta qualità alle vittime della guerra, delle mine antiuomo e della povertà; l'associazione promuove attivamente i valori di pace, solidarietà e rispetto dei diritti umani. Nata per fornire soccorso chirurgico nei paesi in guerra, l'associazione ha nel tempo esteso il raggio delle sue attività alla cura delle vittime della povertà in paesi in cui non esistono strutture sanitarie gratuite. Dal 2005 Emergency opera anche in Italia, per garantire a tutti il rispetto del diritto a essere curati sancito anche dalla Costituzione.

crescenti alla gestione delle conseguenze sociali e sanitarie di un sistema economico segnato dalla presenza di reti criminali radicate sul territorio¹⁰⁶.

Le ricadute descritte evidenziano come il caporalato non possa essere considerato una mera deviazione patologica del mercato del lavoro agricolo, bensì un fattore strutturale di distorsione delle dinamiche economiche e sociali delle filiere agroalimentari. Esso incide sulla qualità della produzione e sulla tenuta del tessuto imprenditoriale, alterando i meccanismi di allocazione delle risorse e generando ripercussioni negative.

In questa prospettiva, il contrasto allo sfruttamento lavorativo non può limitarsi a interventi emergenziali, ma richiede una strategia multilivello capace di incidere tanto sulle condotte penalmente rilevanti quanto sulle condizioni economiche e organizzative che ne favoriscono la riproduzione.

Alla luce di quanto emerso, i capitoli successivi si concentreranno, dapprima, sull'analisi degli strumenti repressivi e dell'assetto sanzionatorio predisposto dall'ordinamento per contrastare il caporalato e le forme più gravi di sfruttamento lavorativo; successivamente, l'attenzione sarà rivolta agli strumenti di natura promozionale, volti a incentivare pratiche produttive trasparenti, relazioni contrattuali e modelli di governance di filiera orientate alla legalità e alla sostenibilità.

A mio avviso, questa duplice chiave di lettura è indispensabile, in quanto l'apparato sanzionatorio è necessario per reprimere le condotte illecite e ristabilire condizioni minime di legalità, ma senza un parallelo intervento sulle logiche economiche e sulle asimmetrie di potere lungo la filiera, il rischio è quello di agire soltanto sui sintomi, trascurando le cause strutturali del fenomeno.

¹⁰⁶ F. Di Marzio, *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli Editore, Roma, 2017, pp. 22-24.

Capitolo 2 – Strumenti repressivi e assetto sanzionatorio nel contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo nelle filiere agroalimentari

2.1 Evoluzione del contrasto penale al caporalato

I fenomeni di sfruttamento lavorativo e caporalato interessano ad oggi una pluralità di settori produttivi, accomunati dalla presenza di una domanda di manodopera poco qualificata e destinata allo svolgimento di attività prevalentemente manuali, ripetitive e caratterizzate da elevata intensità fisica. In tale contesto, la difficoltà di reperire i lavoratori attraverso canali legati di intermediazione, unitamente alla limitata efficacia degli strumenti pubblici, favorisce il ricorso a modalità illecite di reclutamento, organizzazione e gestione della forza lavoro.

Queste pratiche si radicano spesso nella condizione di vulnerabilità socio-economica dei lavoratori coinvolti, che deriva, il più delle volte, dalla loro provenienza geografica, dalla precarietà delle condizioni abitative o da situazioni di marginalità sociale. La combinazione di tali fattori contribuisce a creare un terreno favorevole all'emersione di forme di sfruttamento, utilizzate dalle imprese come risposta distorta alle esigenze di flessibilità e contenimento dei costi.¹⁰⁷

Sebbene tali dinamiche si riscontrino in diversi comparti produttivi, è nel settore agricolo che esse continuano a manifestarsi intensamente, rendendolo un osservatorio centrale per l'analisi dell'evoluzione degli strumenti penali di contrasto al fenomeno.

L'evoluzione della disciplina in materia di intermediazione e interposizione nelle prestazioni di lavoro trova un primo riferimento nella legge n. 264/1949¹⁰⁸. In particolare, l'art. 11 introduceva un divieto generale di esercizio dell'attività di mediazione di manodopera, anche qualora svolta a titolo gratuito, prevedendo per la sua violazione

¹⁰⁷ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, pp. 77.

¹⁰⁸ C. Ghezzi, 1949. Dai grandi scioperi agrari della pianura padana al primo sciopero generale dei braccianti, in Atti Convegni, https://www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/Scioperi_agrari.pdf (accesso 24 febbraio 2026).

sanzioni a carico sia dell'intermediario sia del datore di lavoro, consistenti in un'ammenda e nel sequestro del mezzo di trasporto utilizzato per finalità illecite.

Successivamente, tale assetto è stato rafforzato dalla legge n. 1369/1960, che ha introdotto il divieto assoluto di interposizione nelle prestazioni di lavoro. Anche questa normativa era accompagnata da un apparato sanzionatorio articolato: oltre alle sanzioni penali già previste dalla legge n. 264/1949 e da altre disposizioni di settore, veniva infatti stabilita una pena pecuniaria determinata in relazione al numero dei lavoratori coinvolti e alle giornate di occupazione.

Negli anni Sessanta, durante le fasi di forte sviluppo economico, le mobilitazioni dei lavoratori agricoli si intensificarono con l'obiettivo di ottenere aumenti salariali e una disciplina più chiara del collocamento agricolo. Un momento significativo fu rappresentato dagli scioperi del 1966, che portarono al rinnovo dei contratti provinciali, a incrementi salariali superiori alla media nazionale e, successivamente, all'approvazione della legge n. 83 del 1970 sul collocamento agricolo.¹⁰⁹ Questa normativa ebbe un ruolo storico nel governo del mercato del lavoro agricolo, poiché mirava a eliminare la discrezionalità nelle assunzioni e a contrastare gli abusi diffusi nel settore.

Negli anni successivi, il processo di meccanizzazione trasformò profondamente l'agricoltura, spingendo le aziende ad adottare nuovi mezzi e tecniche produttive. Ciò determinò una forte differenziazione tra imprese: da un lato le aziende più capitalizzate, capace di introdurre macchinari e aumentare la produttività con una conseguente intensificazione dei ritmi di lavoro; dall'altro le aziende medio-piccole, ancora legate a tecniche tradizionali e a un uso prevalente di lavoro manuale, nelle quali la bassa produttività veniva spesso compensata con l'allungamento degli orari e con retribuzioni contenute.

Nonostante questi profondi cambiamenti strutturali, il legislatore continuo a mostrare un interesse limitato verso il settore agricolo, ma anche a causa della tradizionale centralità attribuita al lavoro industriale nella formazione del diritto del lavoro. Di conseguenza, la regolazione del lavoro agricolo rimase affidata in larga parte alla contrattazione collettiva, soprattutto a livello provinciale.

¹⁰⁹ R. Peleggi, *Il contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro in agricoltura: un itinerario tra fonti sovranazionali e modelli statali*, Perugia, 1/2021, p. 91.

Solo nel 1977 fu stipulato il primo contratto collettivo nazionale degli operai agricoli, che si inserì in un sistema già caratterizzato da una forte autonomia della contrattazione territoriale. Ne derivò un modello negoziale peculiare, nel quale il livello nazionale e quello provinciale operano come due livelli principali e complementari. Accanto alla legge e alla contrattazione collettiva, un ruolo significativo è stato storicamente svolto anche dagli usi, ai quali sia il legislatore sia i contratti collettivi hanno spesso fatto riferimento come fonte di regolazione dei rapporti di lavoro agricoli.¹¹⁰

A partire dagli anni 90, il rigido divieto di esternalizzazione della manodopera ha subito un progressivo ridimensionamento. Un primo intervento in questa direzione è rappresentato dalla legge n. 196/1997 sul lavoro temporaneo tramite agenzie interinali, cui ha fatto seguito il decreto legislativo n. 276/2003, con il quale il legislatore ha ridefinito complessivamente gli strumenti di regolazione del mercato del lavoro, estendendo anche al settore agricolo il ricorso alla somministrazione tramite soggetti autorizzati.¹¹¹ Resta tuttavia fermo il divieto di interposizione e intermediazione di manodopera da parte di soggetti non autorizzati, che costituisce il presupposto delle forme illecite riconducibili al fenomeno del caporalato.

L'introduzione del lavoro interinale nel settore agricolo si è tuttavia confrontata con le specificità dell'attività produttiva e del relativo mercato del lavoro, caratterizzati da una maggiore esposizione a pratiche di interposizione illecita. Ciò ha indotto il legislatore ad accompagnare l'apertura a forme di flessibilità con particolari cautele, mantenendo un equilibrio tra l'esigenza di regolazione e il rischio di legittimare indirettamente fenomeni di intermediazione irregolare.

In questa prospettiva si colloca l'art. 1, comma 3, della legge n. 196/1997, che consentiva il ricorso ai contratti di fornitura di lavoro temporaneo nel settore agricolo solo in via sperimentale e subordinatamente alla stipula di apposite intese tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003, il legislatore ha ulteriormente ampliato gli spazi di utilizzo della somministrazione di lavoro anche nel settore agricolo,

¹¹⁰ C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli Editore, Torino, pp. XV-XVII.

¹¹¹ R. Peleggi, *Il contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro in agricoltura: un itinerario tra fonti sovranazionali e modelli statali*, Perugia, 1/2021, p. 92.

disponendo al contempo l'abrogazione delle norme incompatibili con il nuovo assetto regolatorio. Accanto alla riorganizzazione della disciplina sostanziale, il decreto ha introdotto un articolato sistema sanzionatorio di natura sia amministrativa sia penale.

In particolare, la somministrazione irregolare¹¹² è stata ricondotta nell'alveo dell'illecito amministrativo, ai sensi dell'art. 27, comma 1. Parallelamente, sono state mantenute ipotesi di rilevanza contravvenzionale per le fattispecie più gravi, tra cui la somministrazione abusiva (art. 18, comma 1), la somministrazione illecita (art. 18, comma 2) e la somministrazione fraudolenta (art. 28), delineando così un sistema sanzionatorio graduato in funzione della diversa intensità dell'offesa e del disvalore delle condotte.

L'assetto sanzionatorio delineato dalla disciplina lavoristica del 2003 ha suscitato in dottrina un ampio dibattito, riferibile sia al profilo della prevenzione del caporalato e dello sfruttamento lavorativo sia a quello della loro repressione. In particolare, sotto al primo aspetto, ha attirato attenzione il percorso normativo della somministrazione fraudolenta, inizialmente abrogata dall'art. 55, comma 1, lett. d), del d. lgs. n. 81/2015 e successivamente reintrodotta dal d. l. n. 87/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2018.

L'eliminazione di tale fattispecie aveva infatti contribuito a indebolire un apparato sanzionatorio già limitato, incidendo soprattutto sull'operatività degli organi di vigilanza, privati della possibilità di attivare la prescrizione obbligatoria prevista dall'art. 15 del d. lgs. n. 124/2004, ossia il meccanismo che consente all'organo di vigilanza, in presenza di contravvenzioni lavoristiche, di impartire al trasgressore specifiche prescrizioni finalizzate alla regolarizzazione della condotta. A questo si è giunta la depenalizzazione introdotta dall'art. 1, comma 1, del d. lgs. 8/2016, che ha trasformato le condotte di

¹¹² Per somministrazione irregolare si intende l'utilizzazione di lavoratori tramite contratto di somministrazione in violazione delle condizioni e dei requisiti stabiliti dalla legge. La disciplina vigente, contenuta negli artt. 30-40 del d. lgs. 15 giugno 2015, n. 81, individua all'art. 38 le principali ipotesi di irregolarità: in mancanza di forma scritta, il contratto è nullo e i lavoratori sono considerati alle dipendenze dell'utilizzatore; analogamente, il lavoratore può chiedere la costituzione del rapporto di lavoro in capo all'utilizzatore in caso di superamento dei limiti quantitativi (art. 31), violazione dei divieti di ricorso alla somministrazione (art. 32) o omissione degli elementi essenziali del contratto. L'azione è soggetta ai termini di cui all'art. 39 del d. lgs. 81/2015, che richiama l'art. 6 l. 15 luglio 1966, n. 604, e, ove accolta, comporta il riconoscimento di un'indennità onnicomprensiva compresa tra 2,5 e 12 mensilità; restano inoltre applicabili le sanzioni amministrative previste dall'art. 40 d. lgs. 81/2015 per la violazione degli obblighi e dei divieti connessi alla disciplina della somministrazione.

somministrazione abusiva e di utilizzazione illecita in illeciti amministrativi puniti con sanzione pecuniaria.

Nonostante le persistenti difficoltà interpretative, legate alla distinzione tra somministrazione illecita e fraudolenta, la successiva reintroduzione di quest'ultima può essere valutata in termini favorevoli, in quanto ha consentito di ampliare l'area di rilevanza penale delle condotte e di rafforzare, almeno in parte, gli strumenti di contrasto a pratiche elusive sfruttamento lavorativo.

Più problematiche appaiono, invece, le implicazioni dell'assetto di tutela con riferimento al profilo repressivo. Il confronto tra il sistema sanzionatorio appena delineato e quello risultante dalle disposizioni penali antecedenti all'introduzione dell'art. 603-bis c. p. evidenzia infatti una significativa distanza tra le forme di cosiddetta "schiavitù contrattualizzata", tradizionalmente presidiate dal diritto penale, e le ipotesi di intermediazione e interposizione illecita disciplinate dagli artt. 4 e 18 del d. lgs. n. 276/2003. Anche nelle manifestazioni più gravi, la normativa sulla somministrazione non era infatti in grado di intercettare fenomeni complessi e strutturati quali il caporalato e lo sfruttamento lavorativo.

Nella prassi applicativa, l'esigenza di garantire una tutela più incisiva rispetto alle forme maggiormente organizzate di sfruttamento ha talvolta condotto al ricorso alla fattispecie di cui all'art. 600 c. p., che punisce chi esercita su una persona poteri quali il diritto di proprietà, ovvero la riduce o la mantiene in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali mediante violenza, minaccia, inganno o abuso di una situazione di vulnerabilità. Tale disposizione, insieme al reato di tratta di persone di cui all'art. 601 c. p. – che sanziona il reclutamento, il trasferimento o l'accoglienza di persone mediante coercizione o inganno al fine di sfruttamento – e a quello di acquisto o alienazione di schiavi ex art. 602 c. p., costituiva il principale presidio penale a tutela della libertà e della dignità della persona, prima dell'introduzione della specifica incriminazione dell'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.¹¹³

Tuttavia, l'ambito applicativo di queste fattispecie risultava limitato alle ipotesi più estreme, lasciando prive di adeguata risposta sanzionatoria numerose situazioni di

¹¹³ R. Peleggi, *Il contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro in agricoltura: un itinerario tra fonti sovranazionali e modelli statali*, Perugia, 1/2021, p. 94.

sfruttamento lavorativo che, pur gravi e non riconducibili a mere contravvenzioni, non raggiungevano il livello di offensività richiesto dal diritto penale tradizionale.

In questa prospettiva, appare opportuno interrogarsi se l'introduzione dell'art. 603-bis c. p., unitamente alle modifiche apportate dalla legge n. 199/2016, abbia effettivamente contribuito a colmare il divario esistente tra il regime sanzionatorio attenuato previsto dalla normativa lavoristica e quello più rigoroso del diritto penale, ristabilendo una maggiore gradualità delle forme di tutela.¹¹⁴

Una prima valutazione, che richiede comunque ulteriori approfondimenti, suggerisce come la risposta dipenda principalmente da due profili critici. Da un lato, rileva la mancata definizione legislativa puntuale della nozione di sfruttamento, nonché la limitata capacità qualificatoria della fattispecie penale; dall'altro, emergono le difficoltà interpretative legate alla prova e alla delimitazione dello stato di bisogno del lavoratore, inteso quale condizione di vulnerabilità di cui il datore o l'intermediario si avvale consapevolmente, quindi elemento costitutivo del reato la cui applicazione concreta si è rivelata complessa e non sempre uniforme nella prassi giurisprudenziale.¹¹⁵

2.1.1 La fattispecie di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: i profili dell'articolo 603-bis c. p.

Nel contesto delle filiere agroalimentari contemporanee e della complessità dei rapporti di lavoro, nello specifico, agricoli, il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo continua a rappresentare una criticità strutturale del sistema produttivo italiano ed europeo. A fronte della persistenza di pratiche di intermediazione illecita ed irregolarità contrattuale, il legislatore ha progressivamente consolidato un quadro normativo improntato a una logica repressiva, intervenendo tanto sul versante penale quanto su quello amministrativo e ispettivo. Tali strumenti non si limitano a colpire i comportamenti illeciti ex post ma mirano a esercitare una funzione preventiva e deterrente rispetto a modelli organizzativi fondati sulla compressione dei diritti dei lavoratori e l'abbattimento

¹¹⁴ R. Pettinelli, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2022, pp. 184-185.

¹¹⁵ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, pp. 82-84.

dei costi del lavoro. In questa prospettiva, il presente capitolo analizza l'assetto degli strumenti repressivi vigenti, interrogandosi sulla loro capacità di incidere sulle dinamiche di sfruttamento che attraversano le filiere.

Una funzione esclusivamente repressiva è affidata al reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (ex art. 603 bis c.p.), inserito nell'ordinamento giuridico dal d. l. 13 agosto 2011, n. 138 conv. in l. 14 settembre 2011, n. 148 e modificato dalla l. n. 199/2016¹¹⁶: *“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:*

1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;

2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:

1) la 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 sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;

2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

¹¹⁶ L. Taschini, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4/2022., p. 629.

- 1) *il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;*
- 2) *il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;*
- 3) *l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro”.*

Nel momento in cui l'indagine giuslavoristica approccia lo sfruttamento nel suo rilievo penale, si rende necessaria una prospettiva volta a ricostruire le ragioni della transizione dal mero lavoro irregolare alla fattispecie di reato. È opportuno ricordare, infatti, come l'irregolarità lavorativa rappresenta, come emerso dalla ricognizione svolta nel capitolo 1, un elemento di crisi intrinseco alla disciplina, poiché evidenzia il divario tra il modello legale di tutela e le concrete dinamiche organizzative delle filiere agroalimentari, entro cui pratiche di non conformità tendono a strutturarsi in forme di sfruttamento.

Sebbene la storia di questa materia sia segnata dalla tensione tra la tendenza allo sfruttamento e l'aspirazione al suo contenimento, l'attuale fase storica delinea uno snodo regolativo cruciale: il passaggio dalla non conformità alla legge alla configurazione di un illecito penale.

Fino a poco tempo fa, il lavoro irregolare non aveva nel nostro ordinamento una precisa identità giuridica né una definizione solida. Questa incertezza non riguarda solo l'Italia: nonostante vari tentativi di regolamentazione, anche a livello europeo la materia appare ancora frammentata e priva di una classificazione unitaria.

La riforma introdotta con la l. n. 199/2016 ha cercato di fare chiarezza, ma non ha risolto tutti i dubbi. La fattispecie presenta tuttora profili di ambiguità, ma specialmente per quanto concerne il coordinamento con altre figure di reato e la sua interazione con i diversi istituti del sistema giuridico. In tal senso, evidente è la difficoltà nel tracciare il confine tra il reato di caporalato (art. 603-bis c.p.) e quello di riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.), oltre ai problemi di coordinamento con le altre misure di contrasto allo sfruttamento.¹¹⁷

Sotto il profilo strutturale, la riforma ha ampliato lo spettro della punibilità, includendo sia il datore di lavoro (formale o di fatto) che utilizzi manodopera approfittando dello stato di bisogno, sia l'intermediario che recluti lavoratori per destinarli a terzi in

¹¹⁷ L. Taschini, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4/2022., p. 630-631.

condizioni di sfruttamento. Tuttavia, proprio il concetto di “stato di bisogno”, in assenza di una definizione legislativa puntuale, solleva dubbi in merito al rispetto del principio di determinatezza¹¹⁸, che incide non solo sulla tipicità della fattispecie, ma anche sull’effettività dello strumento repressivo, poiché l’incertezza applicativa può affrontare difficoltà probatorie e in esiti non uniformi.

Analoghe perplessità investono la nozione di “sfruttamento lavorativo”: nonostante il legislatore abbia tipizzato una serie di indici sintomatici, la loro applicazione pratica continua a generare tensioni interpretative, rendendo talvolta incerta la qualificazione della condotta.

Però, prima di soffermarsi sui singoli indici di sfruttamento, occorre esaminare alcune questioni generali che hanno sollevato dubbi in dottrina e giurisprudenza. Un primo punto critico riguarda la loro natura giuridica: l'orientamento prevalente ritiene che tali indici non siano elementi essenziali del reato, ma servano principalmente come guida per il giudice nella valutazione delle prove.

Più chiara appare invece la questione della loro tassatività e della loro applicazione congiunta. Per quanto riguarda il primo punto, la formulazione della norma suggerisce che l'elenco degli indici non sia un semplice esempio, ma un parametro preciso; tuttavia, la genericità con cui sono scritti rende spesso difficile definirne i confini.

Sul secondo punto, relativo alla necessità che gli indici siano presenti contemporaneamente, la giurisprudenza è chiara: è sufficiente che ne sussista anche uno solo. Questa interpretazione è d'altronde confermata dal testo di legge, che fa esplicito riferimento alla “sussistenza di una o più delle seguenti condizioni”, non lasciando spazio a incertezze.

Passando invece all'esame dei singoli parametri¹¹⁹, si nota come i primi tre riguardino direttamente la prestazione lavorativa, mentre l'ultimo faccia riferimento a condizioni di contesto più ampie.

Il primo indice riguarda la retribuzione del lavoratore (art. 603-bis, comma 3, n. 1 c.p.). Questa può derivare sia dal mancato rispetto dei contratti collettivi, sia dalla violazione

¹¹⁸ Il riferimento al principio di determinatezza, proprio del diritto penale, è qui richiamato nella misura in cui l’indeterminatezza nelle nozioni di “stato di bisogno” e “sfruttamento” incide sulla concreta operatività degli strumenti di vigilanza e sulla qualificazione giuridica delle situazioni lavoristiche che oggetto di intervento.

¹¹⁹ L. Taschini, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4/2022., p. 635-636.

del principio di proporzionalità tra la paga e la quantità e qualità del lavoro prestato. Nonostante la formulazione generica, si nota come il legislatore richiami il precetto costituzionale in modo parziale, omettendo il riferimento esplicito al “requisito” della sufficienza della retribuzione.

Tuttavia, il criterio della sufficienza può essere recuperato indirettamente attraverso i minimi salariali stabiliti dai contratti collettivi, i quali dovrebbero teoricamente rispettare tale parametro. In ogni caso, qualora una retribuzione venisse considerata non dignitosa, rimarrebbe ferma la tutela garantita dall'efficacia diretta dell'articolo 36 della Costituzione.

Più in generale, questo tema si inserisce nel dibattito sulla “questione salariale”. Il sistema attuale, basato sulla contrattazione e sulle interpretazioni dei giudici date dopo l'entrata in vigore della costituzione, non sembra più capace di rispondere adeguatamente alle nuove dinamiche¹²⁰.

Il secondo indice, infine, riguarda la violazione sistematica della normativa sull'orario di lavoro, sui periodi di riposo, sulle ferie e sulle aspettative obbligatorie (art. 603-bis, comma 3, n. 2 c.p.).

L'uso del termine “normativa” ha spinto parte della dottrina a limitare il riferimento alle sole leggi dello Stato. Tuttavia, un'interpretazione puramente letterale appare restrittiva: il “legislatore” non ha utilizzato il termine “legislazione”, che sarebbe stato più vincolante, lasciando spazio a una lettura più ampia. Se si considera che il bene tutelato dalla norma è la dignità della persona, appare più corretto interpretare il rinvio in senso esteso, includendo sia le leggi sia i contratti collettivi. Ciò è particolarmente rilevante in materia di orario di lavoro, dove la contrattazione svolge un ruolo regolativo essenziale.

Il terzo indice riguarda la violazione delle norme sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 603-bis, comma 3, n. 3 c.p.). In questo caso, a differenza dei precedenti, la legge non richiede che la violazione sia “reiterata”, facendo riferimento a qualunque tipo di infrazione. Il legislatore sembra qui aver adottato un approccio opposto e forse eccessivo: considerare ogni singola irregolarità sufficiente per integrare lo sfruttamento rischia di rendere la norma “aselettiva”. Il pericolo è che, se ogni minima mancanza

¹²⁰ P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018.

diventa potenzialmente un reato, la norma perda la sua efficacia pratica e diventi difficile da applicare concretamente.¹²¹

Infine, il quarto indice richiama la sottoposizione del lavoratore a condizioni, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative degradanti. Anche in questo caso ci si trova di fronte a una formulazione molto generica e imprecisa, che assume un particolare rilevanza nel settore agricolo, ove la fornitura dell'alloggio e l'isolamento territoriale dei lavoratori costituiscono spesso strumenti di controllo e di rafforzamento della condizione di dipendenza, spesso in contesti caratterizzati da insediamenti abitativi precari e informali. Oltre agli aspetti tecnici fin qui analizzati, è necessario riflettere su un tema centrale per questa ricerca: l'effettiva capacità della sanzione penale di contrastare e contenere lo sfruttamento.

Un dato oggettivo, che emerge chiaramente dall'analisi della giurisprudenza, è lo scarso utilizzo della norma. Il numero ridotto di sentenze conferma la difficoltà di accesso alla giustizia per i lavoratori in condizioni di grave disagio o integrazione sociale¹²². Si rileva, inoltre, un evidente distacco tra l'ampia diffusione del lavoro irregolare in Italia e la sua effettiva emersione nelle aule di tribunale.

Questa difficoltà è legata anche alla natura dolosa del reato: per condannare il colpevole occorre dimostrare la sua "coscienza e volontà" non solo di sfruttare il lavoratore, ma anche di approfittare del suo stato di bisogno. Provare questo elemento in sede di giudizio risulta spesso complesso.

Infine, il confronto tra gli indici di sfruttamento e le dinamiche reali del settore agricolo - comparto storicamente segnato da forme gravi di abuso - evidenzia i limiti della norma. Spesso, infatti, i parametri legali faticano a riflettere le reali particolarità di questo settore, rendendo l'intervento penale poco efficace o difficile da applicare concretamente.¹²³

A queste considerazioni si aggiunge una riflessione più ampia, che riguarda l'intero sistema giuridico e l'efficacia delle attuali misure sanzionatorie.

Il primo nodo critico riguarda l'incapacità del diritto penale di coprire tutte le forme di illegalità nel mercato del lavoro. Questa osservazione serve, da un lato, a ridimensionare

¹²¹ A. Andronio, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3/2019, pp. 446 e ss.

¹²² A. Di Martino, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 31.

¹²³ L. Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *Lav. Dir.*, 2021, p. 207.

le aspettative riposte nell'art. 603-bis c.p. e, dall'altro, ah sottolineare che un fenomeno così complesso richiede risposte articolate. Già l'ampia varietà di termini usati per descrivere il fenomeno dimostra come lo sfruttamento sia una realtà "multidimensionale", che non può essere affrontata con un unico strumento giuridico.

In sostanza, occorre prendere atto che lo sfruttamento lavorativo non può essere risolto esclusivamente attraverso la norma penale. Sarebbe opportuno, invece, distinguere lo sfruttamento grave, di competenza del diritto penale, dalle altre forme di irregolarità e illegalità che dovrebbero trovare una risposta più efficace nel diritto del lavoro. In questo senso, la sola repressione non è sufficiente a garantire una tutela completa del lavoratore. In questo scenario, il sindacato potrebbe e dovrebbe svolgere un ruolo centrale, rafforzando le strategie di contrasto con la propria presenza sul territorio. È stato infatti giustamente osservato che difficilmente si può ipotizzare un miglioramento delle condizioni dei lavoratori senza il sostegno attivo di un'organizzazione collettiva.

Questa analisi porta a valutare la tenuta dei tre pilastri su cui dovrebbero fondarsi le politiche contro il lavoro illegale: le misure incentivanti, ispettive e sanzionatorie. Attualmente, però, appare evidente uno sbilanciamento tra questi elementi. Si è privilegiata una produzione normativa di stampo quasi esclusivamente penale, che ha rafforzato l'apparato repressivo a discapito degli altri strumenti di intervento.

Nemmeno la l. n. 199/2016 ha segnato una reale inversione di tendenza. Nonostante l'attenzione mediatica, la riforma non ha modificato l'approccio di fondo: l'introduzione di alcuni istituti orientati alla tutela del lavoro non è bastata a scalfire un impianto normativo in cui il diritto penale prevale nettamente su norme lavoristiche ancora troppo poco efficaci.

Tale situazione riflette una tendenza più generale verso una legislazione repressiva. Come evidenziato dalla stessa dottrina penalistica, un simile approccio comporta rischi per il sistema giuridico e per l'assetto economico. Lo strumento penale, infatti, dovrebbe essere utilizzato secondo il principio di *extrema ratio*, ovvero come rimedio sussidiario e residuale, e non come lo strumento di intervento principale.¹²⁴

L'analisi fin qui condotta conferma la mancanza di una strategia di contrasto organica a favore di interventi frammentari. Un esempio emblematico è la procedura di emersione

¹²⁴ M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 123-125.

del lavoro irregolare introdotta dal d. l. n. 34/2020 (convertito nella l. n. 77/2020). Tale misura, limitata solo ad alcuni settori produttivi, prevede due percorsi distinti: uno attivabile dal datore di lavoro e l'altro dal cittadino straniero.

Sebbene l'iniziativa rappresenti un passo positivo per sottrarre molti lavoratori alla condizione di clandestinità, i suoi limiti appaiono evidenti. L'intervento è circoscritto a soli tre comparti economici che non esauriscono affatto il fenomeno del lavoro nero. Inoltre, la norma non affronta il nodo centrale della legislazione italiana in materia di immigrazione: il rigido legame tra contratto di lavoro e regolarità del soggiorno. Si tratta di un'impostazione che ha dimostrato di essere spesso inefficiente e irrazionale nella gestione dei flussi migratori per motivi economici.

Il forte rilievo mediatico dato al provvedimento non nasconde il fatto che queste regolarizzazioni temporanee sono diventate, col tempo, il principale strumento di politica migratoria in Italia. Ciò evidenzia una carenza di progettazione a lungo termine, ma che relega il diritto del lavoro a un ruolo puramente reattivo anziché strutturale. In questo contesto, il fenomeno dell'illegalità lavorativa continua a essere trattato come una questione prettamente privata o, nei casi di intervento statale, affrontato quasi solamente in un'ottica repressiva.

I limiti di tale impostazione si riflettono, infine, in due direzioni critiche: il ridotto coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e una tutela ancora insufficiente dei diritti dei lavoratori. Entrambi questi elementi dovrebbero invece essere potenziati, poiché rappresentano i pilastri fondamentali di una reale strategia di contrasto allo sfruttamento.¹²⁵

Tali profili assumono particolare rilievo anche in vista dell'analisi degli strumenti promozionali, quali gli accordi di filiera e le forme di governance partecipata, nei quali il coinvolgimento delle parti sociali può costituire un fattore decisivo per incidere in modo strutturale sulle condizioni di lavoro lungo la catena produttiva.

¹²⁵ M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 135-136.

2.1.1.1 Regime sanzionatorio patrimoniale: sequestro, confisca, gestione e destinazione delle imprese

Tra gli strumenti caratterizzati da una funzione prevalentemente repressiva, ma al contempo dotati di una potenziale valenza risanatrice, rientra la procedura di sequestro, confisca, gestione e destinazione delle aziende, originariamente introdotta dalla l. n. 646/1982 e successivamente oggetto di numerosi interventi riformatori, anche a seguito del suo confluire nel Codice Antimafia.¹²⁶

Oltre alla funzione repressiva e privativa, tali strumenti possono assumere una rilevante utilità sul piano dei rapporti di lavoro: l'amministrazione giudiziaria consente infatti, nei casi in cui l'impresa sia economicamente recuperabile, di garantire la continuità produttiva, la regolarizzazione delle posizioni lavorative e il progressivo reinserimento dell'attività nel circuito legale.

È ampiamente riconosciuto come tali misure costituiscano uno dei segmenti più complessi e delicati del sistema normativo di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso; al tempo stesso, sotto il profilo giuridico, sociale ed economico, esse rappresentano un nodo centrale di ogni strategia di intervento che aspiri a produrre effetti realmente incisivi.

Le principali criticità emergono, in particolare, nelle fasi di amministrazione, gestione e destinazione delle imprese sequestrate e confiscate, ambiti nei quali si registra il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali e professionali. Tale fase procedurale prende avvio con la nomina, da parte del tribunale competente, di un giudice delegato incaricato di seguire l'iter giudiziario e di uno o più amministratori giudiziari, designati soprattutto nei casi connotati da elevata complessità gestionale.¹²⁷

Entro trenta giorni dalla nomina – termine prorogabile fino a novanta giorni in presenza di giustificati motivi e previa autorizzazione del giudice delegato – l'amministratore giudiziario è tenuto a depositare una relazione dettagliata. Tale documento deve contenere l'indicazione dello stato e della consistenza delle aziende oggetto di sequestro, una stima del presumibile valore di mercato, l'eventuale presenza di diritti di terzi, le informazioni

¹²⁶ F. La Rosa, *La valutazione delle aziende sequestrate e confiscate. Proposte operative e prime evidenze empiriche*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, Giuffrè Editore, Milano, 3/2017, p. 375.

¹²⁷ F. La Rosa, *La valutazione delle aziende sequestrate e confiscate. Proposte operative e prime evidenze empiriche*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, Giuffrè Editore, Milano, 3/2017, p. 391-393.

relative alla documentazione acquisita e alle eventuali difformità riscontrate, nonché le modalità gestionali ritenute maggiormente idonee e redditizie.

Ai sensi dell'art. 40, comma 1, del Codice Antimafia, il giudice delegato impartisce le direttive generali per la gestione dei beni sequestrati e confiscati. Quest'ultima, fino all'adozione del decreto di confisca di secondo grado, svolge prevalentemente funzioni di supporto e affiancamento; successivamente, con l'intervenuta confisca, assume la gestione e l'amministrazione dei beni fino all'adozione del provvedimento di destinazione.¹²⁸

L'amministratore giudiziario è tenuto a predisporre un'ulteriore relazione integrativa, finalizzata a completare il quadro informativo già fornito. In tale documento devono essere illustrati lo stato patrimoniale, economico e finanziario dell'impresa, una stima aggiornata del valore di mercato dell'attività produttiva, nonché l'indicazione delle attività esercitabili esclusivamente previo possesso di specifiche autorizzazioni o certificazioni abilitanti. Particolare rilievo assume, inoltre, la valutazione circa la possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività imprenditoriale, formulata tenendo conto della natura dell'attività, delle modalità di svolgimento e del contesto operativo in cui essa si inserisce.

Alla proposta di prosecuzione o riattivazione dell'attività l'amministratore allega un elenco nominativo dei creditori e dei soggetti titolari di diritti reali o personali – di godimento o di garanzia – sui beni sequestrati, nonché un elenco dei lavoratori che hanno prestato o prestano la propria attività nell'impresa, con specificazione della tipologia dei rapporti di lavoro e l'individuazione di quelli ritenuti indispensabili.

Il professionista fornisce altresì informazioni circa l'eventuale presenza di organizzazioni sindacali in azienda al momento del sequestro e trasmette eventuali proposte relative al programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività imprenditoriale. Sulla base della documentazione acquisita, il giudice delegato procede alla valutazione complessiva e può autorizzare la prosecuzione dell'attività, ovvero disporre la sospensione, riservandosi una successiva rivalutazione della decisione assunta.

Nel caso in cui venga autorizzata la prosecuzione dell'attività, il tribunale approva il programma presentato e impartisce le necessarie direttive gestionali; qualora, invece, non

¹²⁸ M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 138.

emergano concrete prospettive di prosecuzione o di ripresa dell'attività aziendale, viene disposta la messa in liquidazione dell'impresa.

Con l'intervenuta confisca definitiva, i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato e, mediante delibera del Consiglio dell'Agenzia nazionale, entro novanta giorni dalla comunicazione del provvedimento, si procede alla loro destinazione.

In particolare, laddove sussistano effettive possibilità di continuità o rilancio dell'attività, può essere disposto l'affitto a titolo oneroso in favore di società o imprese pubbliche o private, ovvero il comodato a cooperative costituite dai lavoratori della medesima azienda, privilegiando la soluzione maggiormente idonea alla salvaguardia dei livelli occupazionali. Diversamente, si può procedere alla vendita dell'attività qualora ciò risulti più funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico o al risarcimento delle vittime dei reati mafiosi; in presenza degli stessi presupposti, è altresì possibile disporre la liquidazione.

Tale sintesi del quadro normativo evidenzia il ruolo centrale – seppur differenziato nelle varie fasi procedurali – svolto dall'amministratore giudiziario e dall'Agenzia nazionale, entrambi chiamati a garantire l'effettività degli obiettivi di recupero, gestione e destinazione dei beni confiscati.

La figura dell'amministratore giudiziario è disciplinata con riferimento alle modalità di nomina e revoca, nonché ai compiti a lui attribuiti. In relazione alle aziende, è previsto che il soggetto incaricato della gestione delle imprese sequestrate sia individuato tra gli iscritti alla sezione degli esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, a garanzia dell'adeguatezza delle competenze professionali richieste.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, l'amministratore è legittimato a compiere atti di ordinaria amministrazione funzionali alla continuità dell'attività economica dell'impresa. Spetta al giudice delegato determinare il limite di valore entro il quale tali atti possono essere qualificati come ordinari, tenendo conto della natura dell'attività svolta, della forza lavoro impiegata, della capacità produttiva e del mercato di riferimento dell'azienda. Gli atti di straordinaria amministrazione, invece, sono subordinati al premio rilascio di un'autorizzazione scritta da parte del giudice delegato.¹²⁹

¹²⁹ M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 139-141.

Per quanto concerne l'Agenzia nazionale, anch'essa oggetto di costante attenzione da parte del legislatore, essa svolge una funzione di supporto all'autorità giudiziaria, assumendo direttamente l'amministrazione dei beni soltanto a seguito della confisca definitiva e fino all'adozione del provvedimento di destinazione. Sotto il profilo organizzativo, si segnala l'istituzione di un comitato consultivo di indirizzo, volto ad affiancare gli altri organi dell'ente, nonché il potenziamento della dotazione organica, portata complessivamente a 200 unità.

Tra le principali attribuzioni dell'Agenzia rientrano la possibilità di promuovere interventi finalizzati all'analisi aziendale e alla verifica delle condizioni per la prosecuzione o la ripresa dell'attività produttiva; la stipulazione di protocolli di intesa con enti interessati e associazioni di categoria, al fine di individuare le professionalità necessarie al rilancio dell'impresa; la definizione di linee guida per la gestione dei beni confiscati nonché la predisposizione di protocolli nazionali, concordati con l'Associazione Bancaria Italiana e con la Banca d'Italia, diretti a disciplinare le modalità di rinegoziazione dei rapporti bancari in essere con le aziende sequestrate o confiscate.

Le innovazioni normative intervenute in materia di amministrazione giudiziaria e di funzionamento dell'Agenzia nazionale rispondono alle esigenze di superare alcune criticità della disciplina previgente che ne limitavano l'effettività operativa.¹³⁰

Nonostante tali interventi, permangono tuttavia diverse problematiche nella regolazione della procedura di sequestro, confisca, gestione e destinazione delle imprese, riconducibili sia a profili di carattere generale sia a questioni più specifiche, suscettibili di incidere in modo significativo anche sulla disciplina dei rapporti di lavoro all'interno dell'azienda interessata.

In una prospettiva di valutazione complessiva, emerge come un procedimento così articolato e scandito dall'intervento di molteplici soggetti - ciascuno titolare di funzione competenze distinte - possa entrare in tensione con le esigenze di tempestività proprie della gestione d'impresa, soprattutto nei casi in cui si renda necessario avviare percorsi di emersione e superamento di pregresse condizioni di illegalità.

Un'analisi più approfondita della disciplina consente di individuare alcuni passaggi particolarmente delicati. Tra questi, assumono un rilievo le criticità connesse alla figura

¹³⁰ M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 142-144.

dell'amministratore giudiziario, soggetto che, pur non rivestendo la qualifica di imprenditore, è chiamato a svolgere funzioni di natura manageriale in un contesto caratterizzato, peraltro, da una costante supervisione dell'autorità giudiziaria.

Ulteriori problematiche emergono in relazione alla valutazione dell'impresa, operazione intrinsecamente complessa e suscettibile di differenti modulazioni, ma al contempo centrale nei processi di risanamento e continuità aziendale. In tale ambito si registrano limiti di varia natura, tra cui, ad esempio, le difficoltà nel pervenire a stime patrimoniali attendibili e coerenti con le effettive prospettive dell'attività produttiva.

Proprio con riferimento a questa fase valutativa, è rimarcata l'incidenza delle risorse umane e del contesto sociale di riferimento, evidenziando come la dimensione aziendale e il numero di lavoratori impiegati amplifichino le ricadute del provvedimento ablativo sulla collettività. Ne consegue che, all'aumentare della complessità organizzativa e occupazionale dell'impresa, crescono sia il valore di mercato dell'attività sia il suo ruolo socio-economico, con un conseguente rafforzamento dell'impatto derivante dalle misure di sequestro confisca.

La presenza di tali criticità, idonee a compromettere l'efficacia complessiva del sistema regolatorio, trova riscontro nell'elevato numero di imprese avviate alla liquidazione a seguito dell'attivazione delle procedure di sequestro e confisca le analisi condotte negli ultimi anni in merito agli esiti delle aziende coinvolte da tali provvedimenti confermano, infatti, le persistenti difficoltà applicative della disciplina.

Nonostante i ripetuti interventi di revisione normativa, permane la complessità per le imprese interessate - pur una volta sottoposte a processi di risanamento e ricondotte entro condizioni di legalità - di mantenere una presenza competitiva sul mercato e di proseguire stabilmente l'attività produttiva.¹³¹

2.1.2 La disciplina dei flussi migratori e le criticità dell'accesso al lavoro in agricoltura

La maggiore esposizione della manodopera straniera, in particolare di provenienza extraeuropea, al rischio di sfruttamento lavorativo non può essere interpretata come un

¹³¹ M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 145-146.

dato meramente quantitativo, legato alla significativa presenza dei lavoratori migranti nel settore agricolo. Essa rappresenta piuttosto l'espressione di una condizione strutturale di vulnerabilità che caratterizza molti cittadini stranieri presenti nel territorio nazionale.

La disponibilità dei migranti, soprattutto nelle fasi iniziali del soggiorno, ad accettare condizioni lavorative degradanti non è riconducibile esclusivamente a fattori soggettivi di fragilità - quali la scarsa conoscenza della lingua o situazioni di bisogno economico - ma risulta fortemente influenzata dalla precarietà della loro posizione giuridica, strettamente connessa alle modalità con cui l'ordinamento disciplina l'ingresso e la permanenza sui territori dello Stato.

Un tratto distintivo del mercato del lavoro che coinvolge la manodopera straniera riguarda il suo carattere complementare rispetto a quello della forza lavoro italiana. I lavoratori italiani, infatti, dispongono più frequentemente delle condizioni economiche e sociali per evitare alcune occupazioni tradizionalmente poco attrattive o socialmente svalutate, i cosiddetti *ddd jobs* (*dirty, dangerous and demeaning jobs*), ossia lavori sporchi, pericolosi e degradanti¹³².

Di conseguenza, tali attività, generalmente caratterizzate da bassa qualificazione e limitata stabilità, tendono a essere svolte in larga parte da lavoratori migranti.

L'andamento dell'occupazione durante gli anni della crisi economica offre un esempio significativo di questa dinamica. Tra il 2008 e il 2015 si è registrata, infatti, una riduzione degli occupati italiani in diversi settori - tra cui industria, commercio, pubblica amministrazione, istruzione e sanità - con particolare riferimento sia alle professioni qualificate sia a quelle operaie. Parallelamente, nello stesso periodo si è osservato un incremento dell'occupazione straniera soprattutto nei servizi alle famiglie, nel comparto alberghiero e della ristorazione e, in modo rilevante ai fini della presente analisi, nel settore agricolo, dove la domanda di lavoro si concentra prevalentemente in mansioni non qualificate.

La normativa italiana in materia di immigrazione evidenzia alcune criticità derivanti dalla tendenza a privilegiare esigenze di controllo e ordine pubblico rispetto a obiettivi di protezione, inclusione e integrazione sociale dei cittadini stranieri nel contesto di accoglienza.

¹³² W. Chiaromonte, *Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, Franco Angeli, 2018, p. 323.

In tale prospettiva, appare emblematico il ruolo attribuito al lavoro all'interno delle politiche migratorie, ove esso si configura come principale strumento di regolazione dei flussi e di gestione del fabbisogno nazionale di manodopera. Ciò emerge chiaramente sia dall'assetto normativo relativo all'ingresso per motivi di lavoro subordinato, stagionale e autonomo (artt. 21-27 d. lgs. n. 286/1998), sia dalla disciplina delle forme di protezione internazionale.

Nel primo ambito, la legislazione tende a subordinare l'accesso e la permanenza regolare sul territorio nazionale alla preesistenza di un rapporto di lavoro e al rispetto dei meccanismi di programmazione dei flussi, orientando di fatto l'occupabilità dei lavoratori stranieri in funzione delle esigenze del mercato del lavoro interno. Nel secondo, la stabilità della posizione giuridica del migrante risulta invece condizionata all'esito della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, la cui eventuale conclusione negativa può comportare anche l'impossibilità di permanere nel paese.

Ne deriva una configurazione del lavoro come fattore centrale non solo di interazione socio-economica, ma anche di controllo amministrativo della presenza straniera, con ricadute rilevanti sulle condizioni di vulnerabilità dei lavoratori migranti e sulla loro esposizione a fenomeni di sfruttamento.

Per comprendere l'incidenza dello status giuridico sulla maggiore vulnerabilità dei lavoratori migranti, risulta necessario approfondire il nesso delineato dal legislatore tra titolo di soggiorno e attività lavorativa, ambito nel quale si concentrano numerosi fattori di rischio. In questa prospettiva assume particolare rilievo la disciplina dell'ingresso per lavoro stagionale prevista dall'art. 24 del d. lgs. n. 286/1998, che consente l'ammissione di cittadini stranieri per lo svolgimento di attività lavorative a carattere temporaneo nei settori individuati annualmente. Tale permesso di soggiorno ha durata limitata di 9 mesi nell'arco di 12 ed è subordinato alla preventiva stipula di un contratto di lavoro. La normativa prevede inoltre la possibilità di reiterazione dell'ingresso negli anni successivi e, entro determinati limiti, la conversione del titolo in permesso per lavoro subordinato non stagionale.

Tale assetto normativo appare segnato da una duplice criticità. Da un lato, esso riflette l'impostazione della direttiva 2014/736/UE, che qualifica la migrazione stagionale come fenomeno strutturalmente temporaneo, sebbene potenzialmente reiterabile nel tempo. Dall'altro, la disciplina si confronta con le rigidità del sistema italiano di accesso al

mercato del lavoro per i cittadini stranieri, caratterizzato dalla limitata capienza e dalla scarsa effettività del meccanismo delle quote, con conseguenti difficoltà di inserimento regolare e stabilizzazione occupazionale.

Al di là delle semplificazioni procedurali ed egli adattamenti introdotti in sede di recepimento della direttiva europea, è il carattere intrinsecamente temporaneo della migrazione stagionale a incidere in modo significativo sulla precarietà della posizione giuridica della ieri. In tale prospettiva, rileva anzitutto la durata limitata del titolo di soggiorno che, ai sensi degli artt. 5, comma 3-bis, lett. a, e 24, comma 7, del d. lgs. n. 286/1998, non può eccedere i 9 mesi nell'arco di 12.

A ciò si aggiunge la ridotta possibilità di stabilizzazione della permanenza sul territorio nazionale, dal momento che la conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso per lavoro subordinato è consentita - nei limiti delle quote disponibili - esclusivamente a favore di coloro che abbiano svolto regolare attività lavorativa per almeno tre mesi e ai quali sia offerta un'occupazione subordinata, a tempo determinato o indeterminato (art. 24, comma 10). Tali requisiti, tuttavia, risultano di difficile realizzazione nel contesto del settore agricolo, caratterizzato da elevata discontinuità occupazionale e da rapporti di lavoro spesso frammentati.

Pur non risultando pienamente risolutive delle criticità strutturali del sistema di accesso al lavoro, appaiono comunque significativi i recenti interventi legislativi volti a rafforzare i canali legali di ingresso nel mercato occupazionale e a ridurre le inefficienze connesse al meccanismo di programmazione dei flussi. In tale direzione si colloca, da ultimo, il decreto-legge n. 146 del 3 ottobre 2025, recante *Disposizioni urgenti in materia di ingresso regolare di lavoratori e cittadini stranieri*, nonché di gestione del fenomeno migratorio, che interviene sulla disciplina dei flussi consolidando alcune misure già introdotte dal d. l. n. 145/2024 (conv. in l. n. 187/2024)¹³³. Il provvedimento stabilizza alcuni strumenti procedurali volti a rendere più efficiente il sistema, tra cui la precompilazione delle richieste di nullaosta al lavoro e il limite di tre domande presentabili dai datori di lavoro quali utenti privati. Viene inoltre modificato il termine per il rilascio del nullaosta al lavoro subordinato, che decorre dall'imputazione della

¹³³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “Decreto legge sull’ingresso di lavoratori stranieri e gestione dell’immigrazione”, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/decreto-legge-sull-ingresso-di-lavoratori-stranieri-e-gestione-dell-immigrazione> (accesso 25 febbraio 2026).

domanda alla quota di ingresso, e sono rafforzati i controlli sulla veridicità delle dichiarazioni rese dai datori di lavoro nelle procedure di ingresso.

Il decreto estende, inoltre, la possibilità per il lavoratore straniero di svolgere attività lavorativa anche nelle more della conversione del permesso di soggiorno e interviene sul piano della tutela delle vittime di sfruttamento, uniformando la disciplina dei permessi di soggiorno previsti per le vittime di tratta, violenza domestica e intermediazione illecita, la cui durata è elevata a 12 mesi.

Parallelamente, il Consiglio dei ministri ha approvato il d.P.C.M. di programmazione dei flussi di ingresso per lavoro per il triennio 2026-2028, confermando la progressiva strutturazione del sistema di gestione dei flussi su base pluriennale.

Permangono, tuttavia, elementi di criticità, tra cui la persistente esclusione del comparto agricolo dai flussi di ingresso non stagionali. Se, da un lato, la logica incrementale delle quote consente oggi un ampliamento in corso danno degli accessi per lavoro stagionale, dall'altro la progressiva destagionalizzazione delle colture renderebbe opportuno prevedere anche per il settore agricolo quote di ingresso a carattere stabile, idonee a favorire percorsi di maggiore continuità occupazionale¹³⁴.

A tale assetto si affianca, inoltre, l'esclusione dei lavoratori migranti stagionali dal novero dei beneficiari delle tutele connesse all'indennità di disoccupazione, elemento che, soprattutto nel settore agricolo, può favorire l'insorgenza di dinamiche di irregolarità e incentivare forme di utilizzo improprio degli strumenti di protezione previdenziale.¹³⁵

2.1.3 Il ruolo della responsabilità sociale d'impresa

Le trasformazioni che interessano le filiere agroalimentari, segnate dall'ingresso di nuovi attori della distribuzione e dell'e-commerce e dalla della competizione sui prezzi, contribuiscono ad accrescere le criticità strutturali del sistema. Tale dinamica rischia di intensificare le pressioni sui fornitori, favorendo forme di sfruttamento del lavoro e delle risorse naturali, nonché fenomeni di instabilità lungo le catene di approvvigionamento.

¹³⁴ E. Abbatecola, D. Filippi, M. Omizzolo, *Incursioni L'inconsistenza dei diritti. Il Grave Sfruttamento del Lavoro migrante in Italia. Introduzione. Dal caporalato al padronato. Riflessioni critiche sul sistema del grave sfruttamento lavorativo*, in *Mondi Migranti*, 2/2022, pp. 30-32.

¹³⁵ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, pp. 85-88.

In questo contesto emergono, come risposta, modelli imprenditoriali orientati a criteri di equità, sostenibilità ambientale e tutela dei diritti dei lavoratori. È entro questa prospettiva che si colloca il tema della Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI), intesa quale leva potenziale per riequilibrare i rapporti di filiera e contribuire alla prevenzione e al contrasto dello sfruttamento lavorativo, in particolare nella fase della produzione agricola.

Le sue potenzialità richiedono di essere verificate attraverso un'analisi più approfondita delle loro concrete modalità di attuazione. Sebbene l'impegno verso pratiche eque e sostenibili debba interessare l'intera filiera, appare particolarmente rilevante concentrarsi sul livello apicale della catena produttiva, in cui operano le grandi imprese di trasformazione e distribuzione, caratterizzate da una significativa asimmetria di potere contrattuale e di mercato.

In tale prospettiva, strategie efficaci di prevenzione e repressione dello sfruttamento non possono prescindere da interventi rivolti al lato della domanda, capace di intercettare quei comportamenti delle imprese committenti che, attraverso l'imposizione di prezzi eccessivamente bassi, tempi di consegna stringenti o modifiche contrattuali unilaterali, contribuiscono a generare condizioni di vulnerabilità nei segmenti più deboli della filiera. Il riferimento teorico è quello appunto della RSI, intesa come integrazione volontaria delle istanze sociali e ambientali nelle attività aziendali e nei rapporti con gli stakeholder con l'obiettivo di creare valore condiviso e di prevenire o mitigare gli impatti negativi delle attività produttive. La letteratura evidenzia, inoltre, come le imprese caratterizzate da assetti di governance più solidi risultino generalmente più propense all'adozione di pratiche di responsabilità sociale e come tali politiche siano associate a effetti positivi in termini di creazione di valore e di miglioramento delle performance complessive¹³⁶.

Sul piano applicativo, la Responsabilità Sociale d'Impresa trova attuazione attraverso una serie di strumenti tipici, tra i quali assume particolare rilievo l'adesione a codici di condotta - quali codici etici, carte dei valori o codici di comportamento - che, oltre a enunciare principi e valori fondamentali, possono contenere specifici impegni operativi volti a orientare le pratiche aziendali anche oltre il rispetto degli obblighi normativi.

Tuttavia, la natura giuridicamente vincolante di tali strumenti risulta oggetto di dibattito. In assenza di una disciplina normativa generale che ne definisca l'efficacia, la loro

¹³⁶ A. Abbasciano, *Strumenti volontari e due diligence per la costruzione per una filiera agroalimentare socialmente sostenibile*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 4/2024, p. 886.

rilevanza giuridica deve essere valutata caso per caso, anche in considerazione dell'ampia eterogeneità delle forme e dei contenuti che caratterizzano tali documenti. In particolare, difficilmente può riconoscersi efficacia vincolante ai codici che si limitino a formulare enunciazione di carattere meramente etico o valoriale, prive di obblighi comportamentali concreti e verificabili.

All'interno dell'organizzazione aziendale, invece, codici etici sufficientemente dettagliati possono assumere una funzione assimilabile a quella di regolamenti o direttive interne. Ciò si verifica, per esempio, quando essi contengano previsioni puntuali in materia di rispetto della normativa lavoristica e salariale, divieti espressi di ricorso ad intermediari non autorizzati, procedure di selezione e controllo dei fornitori lungo la filiera, nonché meccanismi di segnalazione interna di condotte illecite.

In questo quadro, il codice etico non si limita a esprimere principi di carattere programmatico, ma può costituire parte integrante dei modelli di organizzazione e gestione adottati ai sensi del d. lgs. 231/2001 (disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300) svolgendo una funzione di prevenzione rispetto al rischio di commissione di reati connessi a caporalato e sfruttamento lavorativo. La concreta attuazione di tali strumenti e l'effettiva attività di vigilanza sulla loro osservanza, assumono, rilievo quale indice della diligenza dell'organo amministrativo nell'adempimento dei propri doveri organizzativi e di controllo, potendo rilevare ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità gestionali in presenza di violazioni.¹³⁷

Inoltre, essi possono essere considerati quali i parametri di riferimento per valutare il grado di diligenza dell'organo amministrativo nell'esercizio delle proprie funzioni, rilevando anche ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità gestionali.

Nei rapporti con fornitori e sub fornitori, assume particolare rilievo l'inserimento nei contratti di specifiche clausole risolutive espresse in caso di violazione dei principi e delle prescrizioni contenuti nei codici etici o di condotta, accompagnate dalla previsione di strumenti di verifica quali ispezioni e controlli da parte dell'impresa committente. Ciò si

¹³⁷ V. Mongillo, *Responsabilità da reato dell'impresa societaria ex d. lgs. 231/2001 e sostenibilità socio-economica*, in *Rivista Economica*, 2023, p. 97.

giustifica in quanto il codice etico, quale atto interno all'organizzazione aziendale, non è di per sé idoneo a produrre effetti vincolanti nei confronti di soggetti terzi.

Per le imprese collocate ai livelli apicali della filiera, l'integrazione contrattuale di tali obblighi rappresenta, dunque, uno strumento essenziale per estendere i principi di eticità e sostenibilità anche ai segmenti inferiori della catena produttiva, soprattutto con riferimento alla prevenzione dello sfruttamento lavorativo e del lavoro forzato. L'inserimento di tali previsioni nel regolamento negoziale consente, infatti, di attribuire loro efficacia vincolante tra le parti e di legittimare la risoluzione del rapporto contrattuale in caso di inadempimento del fornitore.

Nonostante le rilevanti potenzialità preventive e correttive di tali strumenti, permangono tuttavia significative criticità applicative. In particolare, la principale difficoltà risiede nell'accertamento della responsabilità della società committente rispetto alle condotte di sfruttamento, in un contesto caratterizzato dalla frammentazione delle filiere in una pluralità di soggetti giuridicamente distinti, ciascuno formalmente responsabile unicamente delle proprie azioni e violazioni.¹³⁸

2.1.3.1 Il regime di responsabilità amministrativa degli enti ai sensi del d. lgs. 231/2001

Le criticità connesse all'effettiva imputazione di responsabilità lungo filiere produttive frammentate conducono a considerare strumenti di autoregolamentazione aziendale che, pur distinti dai codici etici propriamente intesi, assumono una rilevanza organizzativa significativa nella prevenzione di condotte illecite. In tale prospettiva si collocano i codici di condotta e i modelli di organizzazione, gestione e controllo previsti dal d. lgs. n. 231/2001.¹³⁹

La normativa ha introdotto nell'ordinamento italiano la responsabilità amministrativa degli enti per reati commessi nel loro interesse il vantaggio da persone fisiche inserite nella struttura organizzativa, siano esse soggetti in posizione apicale o sottoposti alla loro direzione e vigilanza.

¹³⁸ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 411.

¹³⁹ V. Mongillo, *Responsabilità da reato dell'impresa societaria ex d. lgs. n. 231/2001 e sostenibilità socio-economica*, in *Rassegna Economica*, 1/2023, p. 93.

I modelli si configurano, pertanto, come strumenti organizzativi finalizzati a prevenire la commissione di reati e a delineare un sistema di controllo interno idoneo a incidere anche sulla responsabilità dell'ente, aprendo il campo ha una riflessione sul ruolo della compliance aziendale nel contrasto a fenomeni quali lo sfruttamento lavorativo.¹⁴⁰

L'inserimento della fattispecie nell'ambito della criminalità economica amplia la prospettiva del contrasto, affiancando alla responsabilità penale individuale quella dell'ente nel cui interesse o vantaggio il reato sia stato commesso. Ne deriva una maggiore centralità dell'organizzazione interna dell'impresa e dei suoi meccanismi di controllo.

In tale quadro si pone la questione se la disciplina possa estendersi fino a richiedere, soprattutto ai soggetti posti al vertice della filiera, un controllo sulla conformità normativa delle imprese produttrici. Il modello delineato dal d. lgs. n. 231/2001, fondato sulla responsabilità dell'ente per reati commessi nel suo interesse, non prevede un obbligo di vigilanza esteso all'intera catena produttiva, salvo che sussista un concreto collegamento funzionale o organizzativo¹⁴¹. Tuttavia, la crescente complessità delle filiere agroalimentari e la posizione di forza contrattuale delle imprese capofila sollevano l'interrogativo circa l'opportunità di valorizzare modelli di controllo interno e procedure di due diligence idonei a prevenire rischi di sfruttamento anche lungo i rapporti di fornitura.

La questione assume particolare rilievo nel contesto delle filiere caratterizzate da forte asimmetria contrattuale, in cui la compressione dei costi lungo i livelli inferiori può tradursi in pratiche di sfruttamento.

Sebbene l'adozione del modello di organizzazione, gestione e controllo (MOG) non sia obbligatoria, la dottrina ha da tempo riconosciuto l'esistenza di un dovere generale dell'impresa di organizzarsi in modo conforme alla legge, a prescindere dall'adozione formale di un modello ai sensi del d. lgs. n. 231/2001.

Tale ricostruzione è stata, in tempi recenti, collegata all'art. 2086, secondo comma, c. c., nella parte in cui impone all'imprenditore di dotarsi di assetti organizzativi adeguati, funzionali non soltanto alla tempestiva rilevazione della crisi, ma anche al perseguimento di ulteriori finalità, tra le quali la dottrina ha ricompreso il rispetto della legge. In questa

¹⁴⁰ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 416.

¹⁴¹ M. Gesualdi, *L'adeguamento dei modelli di organizzazione, gestione e controllo di cui al d. lgs. n. 231/2001*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, 2022, pp. 195-197.

prospettiva, può ritenersi che le società siano tenute ad adottare misure idonee a prevenire, al proprio interno, la commissione del reato di caporalato e sfruttamento lavorativo.

Il principale limite dello strumento delineato dal d. lgs. n. 231/2001 è rappresentato, tuttavia, dal perimetro della personalità giuridica, che ne circoscrive l'efficacia alla singola società. Ciò implica che tale disciplina non possa spingersi sino a imporre all'impresa collocata al vertice della filiera produttiva un obbligo di controllo sulle modalità di reclutamento dei lavoratori adottate dalle imprese poste a valle. Tale profilo si ricollega alla diversa logica sottesa agli istituti dell'amministrazione e del controllo giudiziario previsti dal Codice Antimafia, i quali, a differenza del modello 231, consentono un intervento anche nei confronti di imprese che, pur non essendo direttamente responsabili di reati, risultino agevolare o essere esposte al rischio di infiltrazione criminale lungo la filiera.¹⁴²

Con riferimento a quest'ultimo profilo, si potrebbe sostenere che l'obbligo di adeguatezza degli assetti organizzativi, finalizzato a garantire la legalità dell'azione della società posta al vertice, comprenda anche la prevenzione di fenomeni di abuso della dipendenza economica dei produttori e, quindi, il divieto di imporre prezzi eccessivamente bassi, tali da comprimere fino ad azzerare i margini di profitto. Resta, tuttavia, la difficoltà di far valere in giudizio l'omessa adozione di simili misure organizzative da parte dei produttori, circostanza che rende tale soluzione di complessa applicazione pratica¹⁴³.

Si potrebbe allora ipotizzare - pur trattandosi di una questione che esula dalle competenze di chi scrive - che dal rapporto di dipendenza economica tra l'impresa di vertice e quella immediatamente subordinata possa desumersi un controllo contrattuale ai sensi dell'art. 2359, n. 3, c. c., con conseguente presunzione di esistenza di un gruppo ex art. 2497-sexies c. c.. Ciò potrebbe fondare un obbligo in capo alla società capogruppo di verificare che le società eterodirette si siano dotate di assetti organizzativi adeguati, idonei a prevenire il reato di caporalato. Anche in questa prospettiva, tuttavia, non si giungerebbe a configurare un obbligo giuridico in capo alla società posta al vertice della filiera di controllare l'adeguatezza degli assetti lungo l'intera catena di approvvigionamento.

¹⁴² V. Mongillo, *Responsabilità da reato dell'impresa societaria ex d. lgs. n. 231/2001 e sostenibilità socio-economica*, in *Rassegna Economica*, 1/2023, p. 109.

¹⁴³ C. Faleri, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e Diritto*, 2/2021, pp. 270 e ss.

Se così è, appare preferibile orientarsi verso soluzioni giuridiche capaci di accrescere la responsabilizzazione delle imprese che occupano una posizione dominante all'interno della food chain.

Quest'ultima opzione potrebbe consentire di coinvolgere anche quei soggetti terzi che, pur non rivestendo formalmente la qualità di datori di lavoro, esercitano un'influenza significativa sulle condizioni di lavoro e sui livelli retributivi attraverso contratti commerciali - quali appalti, subappalti, forniture o affiliazioni - conclusi con le imprese formalmente titolari dei rapporti di lavoro.¹⁴⁴

2.1.3.2 L'istituto della sostenibilità sociale nell'ambito del lavoro agricolo

Dopo aver esaminato il ruolo della responsabilità sociale d'impresa, è possibile soffermarsi più specificatamente sul tema della sostenibilità sociale che ne rappresenta una declinazione particolarmente rilevante nelle filiere produttive.

La dimensione sociale nelle imprese nei settori costituisce uno dei pilastri della sostenibilità, il quale riguarda il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, il rafforzamento delle comunità locali e la produzione di valore sociale.

Qui l'attenzione si concentra sulle dinamiche aziendali, esaminando come le imprese agricole e agroalimentari possano integrare la sostenibilità sociale nei propri processi. Pur riconoscendo il ruolo fondamentale delle istituzioni, delle organizzazioni sindacali e degli altri attori del privato sociale nella tutela dei diritti dei lavoratori e dei diritti umani, l'analisi si focalizza sulle strategie e sugli strumenti a disposizione delle imprese per valorizzare tale dimensione.

A livello territoriale, la dimensione sociale è connessa alla capacità di contribuire al benessere delle comunità, attraverso la creazione di occupazione regolare e di qualità, il sostegno a progetti di utilità sociale e l'adozione di politiche rispettose delle culture e delle specificità locali.

¹⁴⁴ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, pp. 97-100.

Nel settore agroalimentare, questa dimensione ha acquisito negli ultimi anni una crescente centralità, sia nel dibattito teorico sia in quello delle politiche pubbliche. Un riconoscimento particolarmente rilevante è rappresentato dall'Agenda 2030 delle Nazioni unite che individua la sostenibilità sociale come uno dei tre pilastri fondamentali dello sviluppo sostenibile, accanto a quelli economico e ambientale, sottolineandone anche il ruolo strategico nelle politiche dei due settori.

Nel contesto della PAC dell'Unione europea, la sostenibilità sociale è stata rafforzata con la riforma 2021-2027, che ha introdotto una nuova “dimensione sociale” ponendo l'accento sulla promozione del lavoro dignitoso e sul rispetto delle norme europee in materia di diritti dei lavoratori. In questo modo, la sostenibilità sociale nel settore agricolo e alimentare diventa un elemento formalmente rilevante ai fini dell'accesso ai finanziamenti agricoli.¹⁴⁵

La misurazione della sostenibilità sociale nel settore agroalimentare si basa sull'impiego di indicatori chiave di performance (KPI) e di strumenti volti a valutare l'impatto sociale lungo l'intera filiera produttiva. Sebbene negli ultimi anni l'interesse della letteratura su questo tema sia cresciuto, la definizione di indicatori specifici e condivisi rimane un ambito che richiede ulteriori approfondimenti. In tale contesto, le certificazioni e le linee guida internazionali svolgono un ruolo rilevante poiché promuovono valori fondamentali e il miglioramento delle condizioni di vita delle comunità agricole.

In questa prospettiva si collocano diversi strumenti di *soft law*, tra cui i principi guida delle Nazioni Unite, le linee guida dell'OCSE e la guida OCSE FAO¹⁴⁶. Tali strumenti definiscono standard di condotta responsabile per le imprese e raccomandano l'adozione di processi di *due diligence* lungo le catene di fornitura.

Tra le iniziative più rilevanti si distingue “Fairtrade International”, nota per il suo impegno nella promozione del commercio equo e di pratiche agricole sostenibili. Il sistema si fonda su specifici indicatori volti a valutare aspetti essenziali, quali l'organizzazione dei produttori, la tutela dei diritti dei lavoratori e l'eliminazione di pratiche inaccettabili, tra cui il lavoro minorile e forzato.

¹⁴⁵ L. Briamonte, R. Pergamo, C. Salerno, C. Nazzaro, *Verso la riforma della PAC post 2027, Ricerca e formazione nel settore agroalimentare per il lavoro e la sostenibilità*, in AE – Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia, Roma, 1/2025, p. 120-121.

¹⁴⁶ Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura

Analogamente, GlobalG.A.P., attraverso il modulo GlobalG.A.P. Risk Assessment on Social Practice (GRASP), definisce standard per la gestione responsabile delle risorse naturali, la sicurezza alimentare, il benessere animale e le condizioni di lavoro degli operatori agricoli. Inoltre, strumenti come la Sustainable Agriculture Initiative Platform (SAI) e il Global Social Compliance Programme (GSCP) promuovono pratiche sostenibili e il rispetto degli standard sociali lungo le catene di approvvigionamento.

In questo quadro, la certificazione SA8000¹⁴⁷ e la linea guida ISO26000¹⁴⁸ rappresentano strumenti complementari che contribuiscono a colmare alcune lacune dei sistemi di verifica privatistici e a promuovere una gestione più integrata della sostenibilità, rafforzando il rapporto tra impresa e territorio.

Si tratta infatti di standard internazionali consolidati che offrono un quadro di riferimento più ampio per la RSI e la tutela dei diritti dei lavoratori. In particolare, la SA8000 è un sistema di certificazione orientato alla protezione dei diritti umani e alla promozione di condizioni di lavoro etiche, attraverso il rispetto di requisiti rigorosi in materia di salute e sicurezza, contrasto alla discriminazione, gestione degli orari di lavoro e adeguata retribuzione.

La ISO26000, invece, è una linea guida volontaria che promuove un approccio alla responsabilità sociale più integrato e multidimensionale, comprendendo aspetti economici, sociali e ambientali.

Un ulteriore riferimento rilevante è rappresentato dal Global Reporting Initiative (GRI), che ha sviluppato standard specifici anche per il settore agricolo, tra cui il GRI 13, volto a fornire indicazioni per la misurazione delle performance sociali, economiche e ambientali delle imprese.

Parallelamente, strumenti innovativi come l'ESG¹⁴⁹ Rating 2020 integrano i principi di sostenibilità ambientale, sociale e di governance con gli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi dalle Nazioni Unite.

¹⁴⁷ Social Accountability

¹⁴⁸ International Organization for Standardization

¹⁴⁹ Environmental - Social - Governance

Progetti come Equalitas, in Italia, costituiscono esempi concreti di applicazione e di indicatori di sostenibilità sociale in specifici comparti produttivi, come quello vitivinicolo.¹⁵⁰

In termini generali, tali strumenti consentono valutazioni integrate e di immediata comprensione, risultando applicabili sia alle grandi aziende agricole sia alle piccole e medie imprese. Essi evidenziano inoltre la complessità e la natura multidimensionale della sostenibilità sociale nel settore agroalimentare.

Ne consegue che un approccio integrato e strutturato risulta essenziale per comprendere e affrontare le sfide derivanti dalle interconnessioni tra i diversi attori della filiera produttiva garantendo effetti positivi sia a livello individuale sia collettivo.

2.2 Il nuovo regime di condizionalità sociale nella PAC 2023-2027

Nel quadro degli strumenti di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo nelle filiere agroalimentari, la condizionalità sociale rappresenta un'importante evoluzione delle politiche di intervento pubblico. Introdotta dalla recente PAC 2023-2027 attraverso i regolamenti europei 2021/2115 e 2021/2116, questa misura subordina la concessione dei finanziamenti europei al rispetto delle norme fondamentali in materia di lavoro e sicurezza.

La scelta di trattare l'argomento della condizionalità sociale tra gli strumenti repressivi presuppone, in primo luogo, una breve ricostruzione del meccanismo in generale della condizionalità nell'ambito della Politica Agricola Comune. Tale istituto subordina l'erogazione degli aiuti al rispetto, da parte dell'impresa beneficiaria, di un insieme di obblighi normativi; l'accertamento di una violazione comporta la riduzione o l'esclusione, totale o parziale, dei pagamenti spettanti. Si tratta, dunque, di un meccanismo amministrativo che non introduce una sanzione penale in senso stretto, ma determina una conseguenza economica sfavorevole quale effetto del mancato rispetto delle condizioni previste. Detto ciò, l'estensione del sistema alla dimensione sociale può

¹⁵⁰ L. Briamonte, R. Pergamo, C. Salerno, C. Nazzaro, *Verso la riforma della PAC post 2027, Ricerca e formazione nel settore agroalimentare per il lavoro e la sostenibilità*, in AE – Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia, Roma, 1/2025, p. 122-124.

essere letta come una forma di pressione indirettamente sanzionatoria per le imprese che violano la normativa lavoristica.¹⁵¹

La possibile riduzione o perdita dei finanziamenti pubblici rappresenta, infatti, un elemento di deterrenza che incide sui comportamenti datoriali e rafforza la funzione di contrasto alle pratiche di sfruttamento e intermediazione illecita.

Il principio cardine è che le risorse pubbliche non debbano sostenere modelli di impresa basati sullo sfruttamento o sul “*dumping contrattuale*”¹⁵². Collegando direttamente l'erogazione dei fondi alla tutela dei diritti. La condizionalità sociale trasforma il sostegno economico in una leva di pressione normativa: in presenza di violazioni accertate, le aziende rischiano riduzioni o esclusioni dai pagamenti, con conseguenze finanziarie potenzialmente molto incisive.

Sebbene la condizionalità sociale possa apparire in astratto come uno strumento “premiante”, la configurazione giuridico-funzionale, basata sull'assoggettamento degli aiuti al rispetto della normativa lavoristica e sulla previsione di conseguenze sanzionatorie in caso di inadempimento, la colloca più correttamente nell'ambito degli strumenti repressivi.

Questa classificazione si giustifica, in primo luogo, in quanto la misura agisce come una sanzione indiretta: anziché limitarsi a promuovere buone pratiche, essa colpisce l'impresa sul piano economico, legando il mancato rispetto delle norme lavoristiche alla perdita dei finanziamenti pubblici. In secondo luogo, la condizionalità rafforza il sistema dei controlli e la responsabilizzazione delle aziende, integrandosi con le tutele penali (come l'art. 603-bis c. p.) e amministrative in un'ottica di deterrenza lungo la filiera.

In questa prospettiva, appare più convincente considerare la condizionalità uno strumento repressivo piuttosto che una misura di soft governance o di un incentivo volontario. Si tratta infatti di un obbligo la cui violazione produce effetti economici punitivi. In un settore dove il caporalato è alimentato da scarsi margini di profitto e asimmetrie di potere, il legame tra fondi pubblici e legalità agisce come un potente deterrente contro i modelli produttivi basati sullo sfruttamento.

¹⁵¹ M. D'Alessio, *Verso la riforma della PAC post 2027, Ricerca e formazione nel settore agroalimentare per il lavoro e la sostenibilità*, in AE – Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia, Roma, 1/2025, p. 51.

¹⁵² Con il termine “*dumping contrattuale*” si intende quella pratica commerciale sleale in cui le aziende applicano CCNL “pirata”, sottoscritti da sindacati poco rappresentativi, per ridurre il costo del lavoro e le tutele dei lavoratori.

Nell'ambito dell'ultima riforma della PAC, la tutela dei lavoratori è divenuta un elemento strutturale del sistema di verifica della "legalità" delle imprese agricole ai fini dell'accesso ai sostegni pubblici. Il meccanismo della condizionalità – inteso come controllo sul rispetto di specifiche norme da parte delle aziende beneficiarie – era in precedenza limitato a profili quali la tutela dell'ambiente, la sicurezza alimentare, il benessere animale e l'osservanza di corrette pratiche agronomiche. Con l'introduzione della cosiddetta "condizionalità sociale", tale sistema è stato esteso anche al rispetto di obblighi in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, nonché delle disposizioni sulla trasparenza e prevedibilità delle condizioni contrattuali.¹⁵³

L'attenzione crescente verso il contrasto allo sfruttamento lavorativo, in particolare nel settore agricolo, si inserisce in un quadro più ampio di valorizzazione della dimensione sociale dello sviluppo sostenibile delle filiere agroalimentari, in coerenza con gli obiettivi delineati dal Green Deal europeo e dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. In questo contesto, sono stati progressivamente individuati strumenti giuridici volti a garantire e certificare il rispetto degli standard di tutela nelle imprese coinvolte nei processi produttivi.

Anche in Italia, il perseguimento di un'effettiva applicazione delle tutele lungo la filiera agroalimentare si è sviluppato attraverso una pluralità di interventi, riconducibili a un approccio integrato. Tale impostazione emerge con chiarezza nei contenuti del piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura 2020-2022, approvato il 20 Febbraio 2020 dal Tavolo operativo istituito per la definizione di una strategia nazionale di prevenzione e contrasto del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura.

Rinviando ad altra sede un'analisi approfondita delle priorità e degli obiettivi individuati nel Piano, è opportuno ricordare che tra questi figurano anche il miglioramento del funzionamento e dell'efficienza del mercato agroalimentare, nonché la pianificazione e il monitoraggio del mercato del lavoro agricolo. A ciò si affiancano il rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, la programmazione dei flussi di immigrazione per lavoro stagionale, la predisposizione di soluzioni adeguate in materia di alloggi e trasporti, l'intensificazione delle attività di vigilanza e di contrasto allo sfruttamento

¹⁵³ M. D'Alessio, *Verso la riforma della PAC post 2027, Ricerca e formazione nel settore agroalimentare per il lavoro e la sostenibilità*, in AE – Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia, Roma, 1/2025, p. 52.

lavorativo, oltre alla promozione di percorsi di reinserimento socio-lavorativo per le vittime e alla diffusione del principio del lavoro dignitoso.¹⁵⁴

2.2.1 Meccanismo e ambito applicativo della condizionalità sociale

Spostando l'attenzione sul piano regolativo eurounitario, l'adozione di una visione olistica del “sistema alimentare sostenibile” ha condotto a includere anche i rapporti di lavoro nelle imprese agricole, quali espressione della dimensione sociale della sostenibilità.

Poiché la sostenibilità si articola nelle sue componenti economica, ambientale e sociale e implica una rilettura dinamica delle regole giuridiche lungo l'intera filiera, dalla produzione al consumo, anche il rispetto della legalità nei rapporti di lavoro assume un ruolo centrale nel rinnovamento della disciplina del mercato. Ciò appare particolarmente significativo in un settore, quale quello agricolo, caratterizzato da un elevato rischio di violazioni della dignità e dei diritti fondamentali delle persone.

In questa prospettiva si colloca anche la strategia *Farm to fork*¹⁵⁵, la quale sottolinea l'importanza di attenuare gli impatti socio-economici lungo la filiera agroalimentare e di garantire il rispetto dei principi sanciti dal Pilastro europeo dei diritti sociali, con particolare attenzione ai lavoratori precari, stagionali e non regolarmente dichiarati¹⁵⁶.

Nel documento si prendeva atto delle criticità legate alla disponibilità di manodopera nel settore agricolo e si metteva in evidenza il legame tra il corretto funzionamento della filiera produttiva e il rafforzamento delle tutele dei lavoratori impiegati al suo interno. In particolare, veniva sottolineato che le questioni relative alla protezione sociale, alle

¹⁵⁴ L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Cacucci Editore, Bari, 2022, p. 208.

¹⁵⁵ La strategia *Farm to Fork* (F2F), adottata dalla Commissione europea nel 2020 nell'ambito del *Green Deal Europeo* (strategia di crescita sostenibile lanciata nel 2019 con l'obiettivo di trasformare l'Unione europea in un'economia climaticamente neutra entro il 2050), costituisce un piano decennale volto a guidare la transizione verso un sistema alimentare equo, sano e sostenibile sotto il profilo ambientale. Per la prima volta, l'Unione Europea ha delineato un approccio integrato che coinvolge l'intera filiera agroalimentare fissando obiettivi comuni in materia di riduzione dell'impatto ambientale, sicurezza alimentare e promozione di modelli produttivi più sostenibili. Gli Stati membri sono chiamati a contribuire al raggiungimento di tali obiettivi attraverso l'adozione di misure nazionali coerenti, potendo beneficiare di strumenti di sostegno nel corso dell'attuazione. La strategia si colloca inoltre in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e mira a promuovere standard elevati anche a livello globale, mediante la cooperazione internazionale e l'integrazione di criteri di sostenibilità nelle politiche commerciali dell'Unione.

¹⁵⁶ I. Canfora, V. Leccese, *I costi di produzione in agricoltura. Soggetti, metodi e prassi applicative*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2025, p. 28.

condizioni di lavoro e abitative, nonché alla salute e sicurezza, rappresentano elementi centrali per la costruzione di sistemi alimentari equi, resilienti e sostenibili.

La realizzazione degli obiettivi di sostenibilità ha poi costituito un passaggio rilevante nel processo di riforma che ha portato all'adozione della nuova Politica agricola comune per il periodo 2023-2027, con specifico riferimento alle norme di sostegno ai piani strategici nazionali e alle regole sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della PAC.

In questo contesto regolativo assume particolare rilievo l'introduzione, tra le misure connesse alla sostenibilità, del meccanismo della condizionalità sociale (art. 14 del regolamento UE n. 2021/2115). Tale previsione rappresenta un elemento di significativa innovazione rispetto alla disciplina previgente e si traduce nella possibilità di ridurre o revocare gli aiuti economici alle imprese che non rispettino determinate norme poste a tutela dei lavoratori.

In base a questo meccanismo, gli Stati membri sono tenuti a prevedere sanzioni nei confronti delle imprese che violano i diritti fondamentali dei lavoratori richiamati dal regolamento europeo, con riferimento, in particolare, al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, all'uso corretto delle attrezzature e alla trasparenza delle condizioni di impiego.

Tra i diversi strumenti adottati per rendere effettiva l'applicazione delle tutele previste dall'ordinamento, quelli fondati su meccanismi di condizionalità assumono un rilievo particolare. Attraverso tali strumenti, infatti, il decisore pubblico incide sulle scelte economiche delle imprese, collegando l'accesso a benefici o risorse pubbliche al rispetto di determinate norme e prevedendo conseguenze economiche negative per chi non vi si conforma.

L'estensione di questo meccanismo anche all'ambito lavoristico - dopo precedenti tentativi non andati a buon fine - rappresenta un passaggio significativo. Essa non solo attribuisce centralità alla dignità del lavoro, ma si fonda sull'idea che, una volta definite le tutele dei lavoratori all'interno di un ordinamento, la loro effettiva applicazione non possa dipendere dalle dinamiche di mercato o da valutazioni di mera convenienza economica.

Tuttavia, pur muovendo da tale impostazione di principio, occorre considerare che la disciplina contenuta nell'art. 14 del regolamento UE 2021/2115 - inserito in una sezione specificatamente dedicata alla condizionalità sociale - circoscrive il meccanismo al

rispetto di un numero limitato di direttive europee, principalmente in materia di condizioni di lavoro trasparenti, salute e sicurezza e informazione dei lavoratori.

Restano invece estranei al perimetro della condizionalità ulteriori profili centrali dell'ordinamento lavoristico, quali la disciplina della retribuzione, la contrattazione collettiva, la tutela contro il licenziamento illegittimo o le specifiche fattispecie penali di sfruttamento lavorativo. Tale delimitazione riduce, almeno in parte, la portata dello strumento rispetto alla complessità dei fenomeni oggetto della presente analisi.

Le finalità ampie, ma al tempo stesso i confini ben definiti della scelta operata dal legislatore europeo emergono già dai considerando introduttivi del regolamento, in particolare dai nn. 45 e 46. In tali passaggi si afferma, da un lato, che al fine di promuovere un'agricoltura socialmente sostenibile, attraverso una maggiore consapevolezza delle norme in materia occupazionale e sociale da parte dei beneficiari della PAC, è necessario introdurre un nuovo meccanismo capace di integrare la dimensione sociale.¹⁵⁷ Dall'altro lato, si precisa che tale meccanismo deve collegare l'integrale percezione dei pagamenti diretti della PAC al rispetto, da parte degli agricoltori e degli altri beneficiari, di alcune norme fondamentali in materia di condizioni di lavoro, impiego dei lavoratori agricoli e salute e sicurezza sul lavoro, con specifico riferimento a determinate direttive europee.

Dalla lettura dei considerando risulta quindi chiaro che, allo stato attuale, La condizionalità sociale opera con riferimento a un insieme circoscritto di norme, riguardanti principalmente la salute e sicurezza dei lavoratori e la trasparenza e prevedibilità delle condizioni di lavoro, pur lasciando aperta la prospettiva di un possibile ampliamento futuro.

In coerenza con tale impostazione, l'art. 14, par. 1, del regolamento UE 2021/2115 stabilisce che gli Stati membri devono indicare nei propri piani strategici della PAC che, a partire dal 10 gennaio 2025, sia applicata una sanzione amministrativa agli agricoltori e agli altri beneficiari di determinati pagamenti qualora non rispettino i requisiti relativi alle condizioni di lavoro o gli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici elencati nell'Allegato IV. Tali requisiti concernono, in particolare, il rispetto della normativa europea in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, nonché gli

¹⁵⁷ L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Cacucci Editore, Bari, 2022, pp. 177-180.

obblighi generali di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori previsti dalla direttiva quadro 89/391/CEE e dalle disposizioni ad essa collegate.

L'allegato IV richiama, a sua volta, le direttive europee menzionate nei considerando, delimitando così in modo puntuale l'ambito applicativo della condizionalità sociale.

Al fine di assicurare l'effettiva funzionalità del meccanismo, l'art. 14, par. 3, del regolamento UE 2021/2115 prevede che i piani strategici della PAC includano norme relative a un sistema di sanzioni amministrative efficace e proporzionato inoltre, la disciplina dei controlli e delle sanzioni connesse alla condizionalità sociale e ulteriormente dettagliata negli artt. 87-89 del regolamento UE 2021/2116. In tali disposizioni si attribuisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati contenenti regole specifiche sull'applicazione e sul calcolo delle sanzioni, con l'obiettivo di garantire uniformità tra gli Stati membri e di assicurare che le misure adottate siano efficaci, proporzionate e dotate di adeguata capacità dissuasiva.

Lo stesso l'art. 14, par. 2, stabilisce inoltre che, nell'elaborazione del sistema sanzionatorio da inserire nei piani strategici, gli Stati membri debbano consultare, nel rispetto delle proprie regole istituzionali, le parti sociali nazionali competenti per il settore agricolo. Tale consultazione deve avvenire nel pieno rispetto della loro autonomia e del diritto di negoziare e concludere contratti collettivi.

2.2.2 La dimensione sociale della PAC: efficacia, limiti e prospettive di sviluppo

Nonostante la portata innovativa del meccanismo, una valutazione definitiva sulla sua effettiva utilità richiede prudenza. L'efficacia concreta della condizionalità sociale dipenderà, infatti, sia dalle modalità con cui gli Stati membri daranno attuazione alle nuove disposizioni - in particolare dalle entità delle conseguenze economiche previste per i datori di lavoro che violano le norme - sia dall'effettiva incisività dei controlli svolti dai soggetti preposti alla vigilanza sul rispetto delle tutele lavoristiche.

Tali fattori assumono rilievo sotto un duplice profilo. Da un lato, essi incidono sulla possibilità di ottenere, attraverso l'attuazione della condizionalità sociale, effetti immediati e concreti sull'effettività delle tutele del lavoro. Dall'altro lato, contribuiscono a rafforzare, mediante l'applicazione delle regole già previste dalle direttive europee, la

qualità degli elementi che definiscono l'” agricoltura sostenibile” nell'intero territorio dell'Unione. In questa prospettiva, il rispetto delle norme in materia di lavoro assume rilevanza anche ai fini della leale concorrenza tra imprese, evitando che la riduzione illegittima delle tutele possa tradursi in un vantaggio economico a danno dei soggetti più deboli della filiera agricola e alimentare.

In tale quadro, l'emersione delle situazioni di illegalità nel lavoro agricolo incide direttamente anche sulla determinazione degli equilibri di valore lungo la filiera. La regolazione introdotta nell'ambito della PAC si fonda infatti sull'idea che la violazione delle norme lavoristiche possa generare un vantaggio competitivo fondato su comportamenti illeciti, alterando così le condizioni di mercato.

Si considera l'insieme degli elementi organizzativi dell'impresa agricola rilevanti ai fini dello sviluppo sostenibile delle filiere agroalimentari, emerge come l'attuale sistema di condizionalità attribuisca una rinnovata centralità al rispetto della normativa lavoristica quale parametro di legalità dell'impresa beneficiaria di sostegni pubblici. In tale prospettiva, il costo del lavoro dipendente non può essere considerato una variabile meramente residuale nella struttura dei costi aziendali, ma assume rilievo anche nella valutazione della remuneratività del prezzo riconosciuto ai prodotti agricoli. Un prezzo sistematicamente inadeguato rispetto ai costi di produzione, e in particolare al costo del lavoro regolare, rischia infatti di incentivare pratiche di compressione dei diritti dei lavoratori lungo la filiera¹⁵⁸.

Il tema della giusta remunerazione, e dunque del “giusto prezzo” nella vendita dei prodotti agricoli, ha trovato un riconoscimento anche sul piano normativo e nella riforma della PAC 2023-2027.

Resta tuttavia aperta una riflessione critica: se è vero che tutti i fattori produttivi concorrono a determinare il prezzo equo delle forniture agricole, possono emergere perplessità rispetto alla scelta compiuta dal regolamento UE 2021/2115 in ordine alla selezione delle specifiche disposizioni lavoristiche la cui effettiva applicazione si intende rafforzare attraverso la condizionalità sociale.

Se l'obiettivo è garantire una concorrenza effettivamente leale tra gli agricoltori, attraverso la definizione di standard minimi che individuano la figura dell'”agricoltore

¹⁵⁸ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, pp. 95-97.

virtuoso” e attraverso la limitazione dei benefici in presenza di comportamenti illeciti ne consegue che tutte le principali tutele lavoristiche dovrebbero essere ricomprese nel meccanismo di condizionalità.

Un'impostazione di questo tipo è presente in diversi strumenti previsti dall'ordinamento nazionale, nei quali l'accesso a benefici, agevolazioni finanziarie o creditizie è subordinato al rispetto degli obblighi di legge e dei contratti collettivi. Si tratta di un modello a raggio ampio, che è stato riproposto anche nel settore agricolo, in particolare con riferimento ai contratti di filiera e di distretto. In tali casi, infatti, è prevista la revoca totale delle agevolazioni qualora non siano rispettati, nei confronti dei lavoratori dipendenti, gli obblighi derivanti dalla normativa in materia di lavoro, previdenza e assistenza, nonché dai contratti collettivi nazionali.

Se confrontata con questo quadro nazionale, la disciplina europea appare invece più circoscritta e meno estesa. Essa non incide pertanto con alcune interpretazioni diffuse in sede giornalistica e sindacale immediatamente dopo l'approvazione del regolamento, secondo cui la riforma della PAC avrebbe introdotto una clausola di condizionalità sociale tale da escludere automaticamente dagli aiuti europei le aziende agricole che non rispettano i contratti collettivi e l'intera legislazione in materia di condizioni di lavoro.

Al di là di una certa enfasi nel descrivere le conseguenze degli inadempimenti datoriali - posto che i meccanismi sanzionatori, purché efficaci e proporzionati, sono graduabili sia nella disciplina europea sia in quella nazionale - l'affermazione risulta inesatta soprattutto con riferimento all'ampiezza degli obblighi posti a carico del datore di lavoro nella riforma della PAC.

Essa sarebbe stata corretta, sotto questo profilo, qualora fossero stati recepiti gli emendamenti approvati dal Parlamento europeo il 23 ottobre 2020, sui quali si tornerà in seguito. L'enfasi utilizzata può tuttavia trovare una parziale giustificazione se letta come espressione del rilievo, anzitutto simbolico, della novità introdotta: l'ingresso esplicito della dimensione sociale e della tutela dei lavoratori nel sistema della condizionalità della PAC. Si tratta, in effetti, di un passaggio non secondario, che ha portato al riconoscimento della condizionalità sociale all'interno della Politica agricola comune. Da questo punto di vista, appare comprensibile la soddisfazione manifestata da diversi attori, incluse le organizzazioni sindacali a livello nazionale ed europeo, che si erano adoperate per l'introduzione dello strumento nel nuovo regolamento.

Tuttavia, se si guarda alla concreta portata della previsione, quell'affermazione appare eccessiva. Gli obblighi rilevanti ai fini della condizionalità sociale sono infatti limitati a quelli derivanti dagli atti giuridici elencati dell'allegato IV del regolamento. Nel testo definitivo è stata quindi operata una selezione significativa tra le numerose direttive in materia di politica sociale e, soprattutto, è stato escluso qualsiasi riferimento alle tutele derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale. Ciò legittima il dubbio che si sia persa un'occasione per valorizzare in modo più incisivo la dimensione sociale all'interno delle politiche agricole dell'Unione.

Per comprendere tale interrogativo occorre considerare che l'ambito delle disposizioni la cui violazione comporta l'applicazione di sanzioni risulta più ristretto rispetto alle aspettative inizialmente maturate, anche alla luce della posizione espressa dal Parlamento europeo con gli emendamenti del 23 ottobre 2020.

È sufficiente richiamare, in questa sede, gli emendamenti nn. 728 e 785, che proponevano di modificare il considerando n. 21 del testo originariamente presentato dalla Commissione. Le modifiche suggerite miravano a precisare, da un lato, che il nuovo sistema di condizionalità avrebbe subordinato il pieno accesso al sostegno della PAC al rispetto, da parte dei beneficiari, delle norme fondamentali in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, nonché di condizioni di lavoro e di occupazione. Dall'altro lato, si intendeva chiarire che gli Stati membri avrebbero dovuto adottare misure idonee a garantire che l'accesso ai pagamenti diretti fosse subordinato al rispetto delle condizioni di lavoro applicabili e degli obblighi derivanti dai contratti collettivi e dalla normativa sociale e lavoristica, sia a livello nazionale sia unionale. Tra gli ambiti espressamente richiamati figuravano, tra gli altri, la trasparenza delle condizioni di impiego, la retribuzione, l'orario di lavoro, la salute e la sicurezza, le condizioni abitative, la parità di genere, la libera circolazione dei lavoratori, la parità di trattamento, il distacco, le condizioni di soggiorno dei cittadini di paesi terzi, il lavoro interinale e la protezione sociale.

Se tali modifiche fossero state accolte, esse avrebbero dovuto trovare attuazione nell'articolato normativo mediante una disposizione specifica che imponesse agli Stati membri di inserire nei propri piani strategici della PAC un sistema di condizionalità. In base a tale sistema, sarebbe stata applicata una sanzione amministrativa ai beneficiari dei pagamenti diretti o dei premi annuali qualora non avessero rispettato le condizioni di

lavoro applicabili o gli obblighi derivanti da tutti i contratti collettivi pertinenti ed alla normativa sociale e del lavoro a livello nazionale, unionale e internazionale.

Si sarebbe trattato, in sostanza, di un modello di condizionalità di ampia portata, sia per quanto riguarda l'estensione delle tutele considerate, sia con riferimento alle fonti normative rilevanti. Un simile impianto avrebbe inoltre valorizzato in modo significativo il rapporto di integrazione tra legge e contrattazione collettiva, riconoscendone il ruolo congiunto nella disciplina delle condizioni di lavoro.

È evidente la distanza tra la prospettiva ampia e inclusiva delineata negli emendamenti del Parlamento europeo e la scelta più selettiva adottata nel testo definitivo del regolamento UE 2021/2115. Nell'art. 14, infatti, non solo è stato eliminato ogni riferimento ai contratti collettivi e alle legislazioni nazionali, ma è stato anche ridotto in modo significativo l'insieme delle tutele lavoristiche rilevanti ai fini della condizionalità, limitando l'applicazione del principio a un numero circoscritto di direttive europee.

L'esclusione dei contratti collettivi e delle normative nazionali può essere spiegata, almeno in parte, con le differenze ancora esistenti nei livelli di tutela tra gli Stati membri e con il timore, espresso da alcuni paesi caratterizzati da standard più elevati, che il nuovo sistema potesse incidere in misura maggiore sulle imprese operanti nei loro territori. Tuttavia, tale argomentazione non appare del tutto convincente con riferimento all'esclusione di numerose direttive europee in materia sociale, le quali trovano applicazione uniforme in tutti gli Stati membri.

Questa valutazione critica non deve però far perdere di vista la rilevanza del risultato raggiunto. Con specifico riferimento all'Italia, l'attuazione dell'art. 14 nelle materie indicate nell'allegato IV può rappresentare un ulteriore strumento a sostegno dell'effettività delle tutele lavoristiche in agricoltura. In particolare, assume rilievo il fatto che il meccanismo di condizionalità sia destinato a colpire le violazioni delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ambito che riveste un'importanza centrale per la protezione delle lavoratrici e dei lavoratori del settore primario.

Più in generale, l'inserimento dell'art. 14 nel regolamento ha comunque evitato che, nel corso di un negoziato complesso è segnato da rilevanti interessi economici, la dimensione lavoristica fosse del tutto esclusa dal sistema della condizionalità.

L'attuale disciplina, inoltre, non esaurisce le possibili evoluzioni della condizionalità sociale, che resta aperta a futuri ampliamenti. Un eventuale sviluppo in questa direzione

potrebbe rafforzare ulteriormente il collegamento tra l'erogazione dei sussidi agricoli e il rispetto dei diritti sociali fondamentali, contribuendo a garantire una più piena parità di trattamento tra i lavoratori all'interno dell'Unione.¹⁵⁹

2.3 La funzione del sistema pubblico di vigilanza e controllo come strumento di contrasto al caporalato

L'analisi del ruolo delle istituzioni pubbliche nel contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura deve partire dall'esame dei numerosi protocolli d'intesa adottati a livello locale. Tali strumenti, promossi dalle diverse autorità presenti nel territorio, vedono talvolta il coinvolgimento delle parti sociali, sebbene la loro partecipazione non sia costante.

Un passaggio fondamentale è rappresentato dal «Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura» del 2016. Sottoscritto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Puglia, Regione Sicilia, INL, ACLI Terra, Caritas italiana, Croce Rossa Italiana, Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, Alleanza delle cooperative italiane, Coldiretti, Confagricoltura, CIA, COPAGRI, FLAI CGIL, FAI¹⁶⁰ CISL, UILA¹⁶¹ UIL, questo accordo mirava a intervenire in alcune province del Mezzogiorno attraverso un approccio integrato. La strategia non si limitava all'attività ispettiva e di monitoraggio, ma includeva misure di formazione, inclusione sociale e supporto medico-psicologico per i lavoratori.

Sulla scia di questa esperienza sono stati sottoscritti numerosi protocolli nazionali e regionali, coinvolgendo circa la metà delle regioni italiane. Tra i più recenti si segnala il «Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato» del 14 luglio 2021, firmato dal Ministro dell'Interno, il

¹⁵⁹ I. Canfora, V. Leccese, *I costi di produzione in agricoltura. Soggetti, metodi e prassi applicative*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2025, pp. 30-36.

¹⁶⁰ Federazione Agricola Alimentare Ambientale Industriale Italiana

¹⁶¹ Unione Italiana dei Lavoratori Agroalimentari

Ministro del Lavoro e delle politiche Sociali, il ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e il Presidente del Consiglio Nazionale dell'ANCI¹⁶².

Questo atto conferma le linee d'azione già consolidate nelle prassi precedenti, prevedendo interventi istituzionali di rilievo; tuttavia, presenta il limite di non aver incluso le parti sociali nel processo di sottoscrizione.

Le recenti linee d'azione traggono origine dai lavori del «Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura», l'organismo incaricato di elaborare il piano Triennale 2020-2022 volto a contrastare tali fenomeni nel settore agricolo. Il Tavolo è stato istituito con il d. l. n. 119/2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 136/2018, ed è composto da rappresentanti delle istituzioni, delle parti sociali e degli enti del Terzo settore. L'organismo è presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, inoltre riunisce tutti gli Enti istituzionali coinvolti a livello nazionale e territoriale. Le sue funzioni sono state successivamente prorogate fino a settembre 2025 con decreto interministeriale 17 giugno 2022.

Il Tavolo svolge un ruolo di indirizzo e coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte, con l'obiettivo di favorire una programmazione condivisa e una gestione integrata degli interventi sia a livello nazionale sia a livello territoriale.

Le spese connesse al suo funzionamento sono finanziate attraverso il Fondo nazionale per le politiche migratorie, gestito dalla Direzione generale per le politiche migratorie e per l'inserimento sociale e lavorativo dei migranti.¹⁶³

Tale programmazione è stata successivamente integrata nel più ampio Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025, trovando ulteriore sviluppo nelle direttrici del PNRR. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Interviene infatti sul comparto agricolo attraverso due canali principali: la Missione 2, dedicata alla transizione ecologica, e la Missione 5, focalizzata su coesione e inclusione. Quest'ultima, in particolare, promuove interventi significativi per il sostegno all'occupazione e la riqualificazione dei lavoratori, puntando con decisione sul rafforzamento dei centri per l'impiego.

¹⁶² Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia

¹⁶³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, «Tavolo caporalato», https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus/contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo-e-al-caporalato/tavolo-caporalato?utm_source (accesso 21 febbraio 2026).

In questo quadro normativo si inserisce il decreto interministeriale del 22 dicembre 2022, che ha reso operative queste previsioni delineando il nuovo assetto della lotta al lavoro sommerso. Il provvedimento ha stabilito la creazione di un tavolo operativo nazionale incaricato di pianificare le attività di vigilanza, agendo in stretto coordinamento con i tavoli regionali, le parti sociali e le altre autorità locali. Parallelamente, è stata prevista l'istituzione del comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, con il compito specifico di monitorare l'effettiva attuazione delle misure previste. L'obiettivo complessivo è quello di garantire una gestione più strutturata e meno frammentata degli interventi, collegando le strategie centrali alle specifiche realtà territoriali.

Se i precedenti protocolli si basavano su un approccio integrato che, tuttavia, ha finito per privilegiare l'aspetto repressivo nella fase attuativa, il piano più recente appare ancora più focalizzato sulle funzioni di vigilanza. In questo contesto, il ruolo delle parti sociali risulta marginale: la loro partecipazione si limita infatti a un unico incontro annuale con il comitato nazionale, il quale resta composto esclusivamente da rappresentanti istituzionali. Rimane comunque operativo il Tavolo caporalato, le cui funzioni sono state prorogate fino al settembre 2025. Il nuovo piano nazionale affida proprio a questo organismo la gestione delle politiche contro il lavoro nero in agricoltura, riservando al comitato nazionale un semplice ruolo di coordinamento tra le due istituzioni, senza definire ulteriori azioni specifiche per il settore.¹⁶⁴

2.3.1 Ispettorato Nazionale del Lavoro

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro costituisce l'agenzia unica preposta alle attività ispettive e di vigilanza in materia di lavoro, istituita dal d. lgs. n. 149/2015 nell'ambito del processo di riorganizzazione dei servizi ispettivi avviato con il d. lgs. n. 124/2004. Tra gli obiettivi di vigilanza dell'Ispettorato assume particolare rilievo il contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo, oltre alla primaria finalità della programmazione della vigilanza rappresentata dal contrasto al lavoro sommerso. I dati

¹⁶⁴ O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Torino, il Mulino, 2023, pp. 187-189.

ISTAT confermano l'urgenza del problema: in Italia ci sono circa tre milioni di lavoratori irregolari, ossia il 12,5% sul totale degli occupati.¹⁶⁵

Dall'analisi dei dati più recenti, come riportati nel Rapporto annuale sulle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale, emergono elementi significativi. In particolare, con riferimento all'anno 2020, l'azione di contrasto al caporalato - attuata nell'ambito dell'Azione 8 ("Rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto allo sfruttamento lavorativo") prevista dal Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 - è stata potenziata anche mediante iniziative volte a sperimentare un approccio favorendo forme innovative di collaborazione interistituzionale.

Nonostante le restrizioni imposte dall'emergenza pandemica, l'attività di vigilanza svolta dall'INL in collaborazione con il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro a condotto al deferimento all'autorità giudiziaria di 478 datori di lavoro per il reato di caporalato, di cui 61 denunciati in stato di arresto. Le operazioni ispettive hanno inoltre consentito di individuare e tutelare vittime di sfruttamento lavorativo, tra le quali 119 particolarmente vulnerabili in quanto lavoratori extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno. Sotto il profilo settoriale, la percentuale di lavoratori vittime di sfruttamento rispetto al totale dei lavoratori irregolari è risultata pari al 18,6% in agricoltura, al 4,2% nell'industria, allo 0,6% nel terziario e allo 0,5% nell'edilizia. Con riferimento alle attività classificate secondo la codifica ATECO, il fenomeno ha interessato l'agricoltura per il 18,6%, le attività manifatturiere per il 4,35%, il commercio all'ingrosso e al dettaglio - comprese le riparazioni di autoveicoli e motocicli - per l'1,23%, nonché il settore del trasporto e magazzinaggio per l'1%.

Con riferimento ai risultati conseguiti nel 2021, le attività di vigilanza svolte dall'INL in collaborazione con il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro hanno determinato il deferimento all'autorità giudiziaria di datori di lavoro per il reato di caporalato, di cui 61 denunciati in stato d'arresto. Le operazioni ispettive hanno inoltre consentito di individuare e tutelare 2192 vittime di sfruttamento lavorativo, tra le quali 380 particolarmente vulnerabili in quanto lavoratori extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno.

¹⁶⁵ Ispettorato Nazionale del Lavoro, Documento di programmazione della vigilanza per il 2025, <https://www.ispettorato.gov.it/files/2025/09/INL-Documento-di-programmazione-vigilanza-2025.pdf> (accesso 23 febbraio 2026).

Nello stesso anno, la percentuale di lavoratori vittime di sfruttamento rispetto al totale dei lavoratori irregolari è risultata pari all'undici per cento nel settore agricolo e al 3,7% in quello industriale.

Quanto ai dati relativi al 2022, l'attività di contrasto al caporalato è proseguita anche in attuazione dell'Azione 8 del Piano triennale, confermando il ricorso all'approccio multi-agenzia già sperimentato nel corso del triennio. Per le azioni ispettive hanno condotto al deferimento di 357 datori di lavoro per il reato di caporalato e alla tutela di 1000 vittime di sfruttamento lavorativo.

Con riferimento all'anno 2022, la percentuale dei lavoratori vittime di sfruttamento rispetto al totale dei lavoratori irregolari è risultata pari al 4% nel settore agricolo e al 2,4% in quello industriale.

Considerando nel dettaglio le attività classificate secondo la codifica ATECO, il fenomeno ha interessato all'agricoltura nella misura del 4%, le attività manifatturiere per il 2,52%, le costruzioni per l'1,87% e il commercio all'ingrosso e al dettaglio - comprese le riparazioni di autoveicoli e motocicli - per l'1,36%.

Nel complesso, nel triennio 2020-2022, le attività di vigilanza finalizzate al contrasto del caporalato e dello sfruttamento lavorativo hanno condotto al deferimento dell'autorità giudiziaria di 1253 datori di lavoro per condotte riconducibili all'art. 603-bis c. p., mentre i lavoratori individuati quali vittime di sfruttamento sono stati complessivamente 5608.

I risultati conseguiti nel corso dell'ultimo triennio in materia di ispezioni sul caporalato sono riconducibili anche alle iniziative di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura realizzate nell'ambito del progetto Su.Pr.Eme. – Sud protagonista nelle regioni del Sud Italia nel settore agricolo, finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione della Commissione europea, nonché del progetto A.L.T. Caporalato! – Azioni per la Legalità e la Tutela del Lavoro nei territori del Centro e delle politiche sociali.

In entrambi i casi, l'INL ha costituito specifiche task force ispettive multi-agenzia, operando in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). L'integrazione tra le competenze degli ispettori del lavoro e l'apporto dei mediatori culturali ha consentito di sviluppare modalità più efficaci di tutela dei lavoratori migranti

vittime di caporalato e sfruttamento, favorendo anche un più elevato livello di fiducia da parte dei lavoratori stranieri nei confronti dell'Ispettorato.¹⁶⁶

2.3.2 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come già evidenziato assume rilievo anche l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il quale, nell'ambito della Missione 5 “Inclusione e Coesione”, individua specifici interventi connessi al contrasto del lavoro irregolare e dello sfruttamento lavorativo. In particolare, nella componente 1 “Politiche del lavoro” è stata prevista la riforma 1.2 – Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, mentre, con riferimento alla componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”, e segnatamente alla sezione C2.2 “Rigenerazione urbana e housing sociale”, è stata introdotta la riforma 2.1, volta al superamento degli insediamenti abusivi quale misura funzionale al contrasto del caporalato e dello sfruttamento dei lavoratori.

Con riguardo alla riforma 1.2, il PNRR ha previsto che gli interventi di investimento in materia di politiche del lavoro fossero accompagnati dall'adozione di un piano d'azione nazionale diretto a rafforzare il contrasto al lavoro sommerso nei diversi comparti produttivi. Tale piano è stato concepito come uno strumento di coordinamento multilivello fondato su un approccio interistituzionale e sulla collaborazione tra gli attori coinvolti, ampliando il modello già sperimentato nel settore agricolo attraverso il piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato.

Le azioni delineate dal PNRR se articolano lungo una pluralità di direttrici tra loro complementari. In primo luogo, è previsto l'avvio di un processo di miglioramento delle tecniche di acquisizione dei dati e delle modalità di condivisione delle informazioni tra le istituzioni competenti, al fine di rafforzare la conoscenza complessiva e di favorire interventi maggiormente efficaci.

In secondo luogo, il Piano contempla l'introduzione di misure finalizzate a facilitare l'emersione del lavoro irregolare e la sua trasformazione in regolare, ponendo come obiettivo la progressiva non convenienza economica del lavoro “in nero”. In tale

¹⁶⁶ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, pp. 355-357.

prospettiva, si prevede la possibile adozione di ulteriori disposizioni normative che combinino strumenti di deterrenza - quali il rafforzamento delle attività ispettive e dell'apparato sanzionatorio - con interventi di promozione del lavoro regolare, tra cui incentivi economici.

Il PNRR prevede, inoltre, la realizzazione di una campagna informativa rivolta ad attori lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali, finalizzata a promuovere una maggiore consapevolezza del disvalore sociale e culturale associato a ogni forma di lavoro irregolare. A ciò si affianca la creazione di una specifica struttura di governance, deputata ad assicurare il coordinamento e l'attuazione delle linee di intervento individuate.

Tali misure si inseriscono, peraltro, in un più ampio percorso di rafforzamento dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, quale principale agenzia preposta alla vigilanza in materia lavoristica (con l'assunzione di circa 2000 nuovi ispettori) e si coordinano con gli interventi già previsti dal Piano triennale.

Con riferimento alla riforma 2.1 della Missione 5, componente 2, del PNRR, specificamente orientata al contrasto del caporalato e dello sfruttamento lavorativo, l'intervento si concentra sulla realizzazione di misure dirette a garantire condizioni abitative dignitose per i lavoratori agricoli. Il Piano promuove l'elaborazione e l'attuazione di una strategia volta al progressivo superamento degli insediamenti informali e abusivi, riconosciuti come fattori che accentuano la vulnerabilità socio-economica dei lavoratori che vi risiedono e che, al contempo, favoriscono dinamiche di marginalità e infiltrazioni criminali.

Gli interventi di risanamento e riqualificazione sono destinati a fondarsi su una preventiva attività di mappatura dei territori interessati con l'obiettivo di orientare in modo mirato le politiche abitative e gli interventi di inclusione territoriale.

Nell'ambito delle misure funzionali dell'attuazione del PNRR, l'art. 19 del d. l. n. 36/2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 79/2022, è intervenuto sull'art. 10, comma 1, del d. lgs. n. 124/2004, introducendo la previsione del Portale Nazionale del Sommerso, affidato alla gestione dell'INL, quale strumento volto a rafforzare la programmazione e il coordinamento dell'attività ispettiva sul territorio nazionale.

Il Portale è destinato a raccogliere e sistematizzare gli esiti delle attività di vigilanza svolte non solo dall'INL, ma anche dal personale ispettivo di INPS e INAIL, nonché dall'Arma

dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza, con particolare riferimento alle violazioni in materia di lavoro sommerso e, più in generale, alla normativa lavoristica e di legislazione sociale. In tale prospettiva, il PNS è chiamato a sostituire i precedenti strumenti telematici di condivisione delle informazioni tra le amministrazioni coinvolte, configurandosi come una banca dati unitaria nella quale confluiscono i verbali di primo accesso ispettivo, di accertamento e ogni ulteriore provvedimento adottato come attività di vigilanza.

Il documento di programmazione della vigilanza per il 2025 evidenzia come il rafforzamento della capacità ispettiva, previsto dal Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso nell'ambito del PNRR, sia accompagnato da obiettivi quantitativi significativi, tra cui l'aumento del 30% della media delle ispezioni nel triennio 2023-2025 rispetto al triennio 2019-2021. Tuttavia, non emergono ancora dati analitici circa l'impatto specifico del Portale Nazionale del Sommerso in termini di effettivo miglioramento del coordinamento informativo tra le amministrazioni coinvolte, rendendo necessario un monitoraggio nel medio periodo¹⁶⁷.

Sempre nell'ambito degli interventi connessi al PNRR, il decreto ministeriale 29 marzo 2022 del Ministero del lavoro ha disposto lo stanziamento di 200 milioni di euro destinati ai territori interessati dalla presenza di insediamenti abusivi oggetto di interventi di risanamento, finalizzati al contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. L'individuazione delle aree beneficiarie è stata effettuata dal Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto, sulla base di criteri che prevedono la ripartizione delle risorse a livello comunale in funzione della presenza degli insediamenti. In particolare, il meccanismo di assegnazione combina una quota fissa con una quota variabile, determinata in relazione al numero di cittadini stranieri dichiarati dai Comuni interessati, integrata da specifici correttivi volti a considerare anche l'anzianità degli insediamenti.

Nel medesimo quadro attuativo si colloca, inoltre, il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025, adottato con decreto ministeriale 19 dicembre 2022, n. 221, in stretto raccordo con il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022). Il Piano nazionale opera, infatti, in una logica di complementarietà rispetto a tale strumento, contribuendo all'attuazione delle relative

¹⁶⁷ Ispettorato Nazionale del Lavoro, “Programmazione delle attività di vigilanza”, <https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/attivita/programmazione-delle-attivita-di-vigilanza/> (accesso 25 febbraio 2026).

azioni prioritarie, con particolare riferimento a quelle dirette a favorire l'occupazione regolare dei lavoratori stranieri nel settore agricolo, mediante il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di politiche attive del lavoro.

Tra le principali linee di indirizzo strategico assume carattere prioritario il rafforzamento e l'ampliamento dei servizi ispettivi. A ciò si accompagna l'esigenza di garantire una piena interoperabilità e condivisione delle banche dati disponibili, nonché la definizione di percorsi formativi unitari per il personale ispettivo e di vigilanza, finalizzati a consolidare competenze specialistiche nelle strategie di contrasto allo sfruttamento lavorativo. Tale processo è ulteriormente sostenuto dall'impiego di strumenti ad elevato contenuto innovativo e tecnologico, volti a migliorare la capacità di prevenzione, individuazione e repressione delle condotte illecite.

Nel medesimo quadro attuativo del PNRR si inserisce, inoltre, la previsione di cui all'art. 15 del d. l. n. 48/2023, convertito dalla legge n. 85/2023, il quale, al comma 1, introduce un obbligo generalizzato in capo agli enti pubblici e privati di condividere gratuitamente con l'INL, anche mediante forme di cooperazione applicativa, le informazioni detenute per finalità istituzionali o nell'esercizio delle rispettive attività. Tale disposizione rafforza il sistema informativo, favorendo una maggiore integrazione tra le amministrazioni coinvolte e una più efficace programmazione degli interventi di vigilanza.

La disposizione consente quindi di orientare questi interventi verso le imprese che presentano specifici indicatori di rischio in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, lavoro irregolare ed evasione o omissione contributiva. In tale prospettiva, la condivisione delle informazioni mira anche a garantire la tempestiva disponibilità degli elementi necessari alla predisposizione e allo svolgimento delle attività ispettive.

La norma stabilisce, inoltre, che l'accesso alle medesime informazioni sia riconosciuto anche alla Guardia di Finanza per lo svolgimento delle proprie attività di controllo in materia di lavoro irregolare e di evasione contributiva, anche mediante forme di cooperazione applicativa da disciplinare attraverso apposite convenzioni con l'INL. Il comma due prevede, infine, che la tipologia dei dati e delle informazioni oggetto di condivisione sia individuata mediante specifici atti amministrativi generali, adottati previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, il quale potrà prescrivere

particolari modalità procedurali per assicurare la corretta gestione e circolazione dei dati.¹⁶⁸

2.3.3 Limiti e carenze dell'intervento pubblico

Dall'analisi svolta emerge come il sistema pubblico di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo sia articolato oggi in una pluralità di strumenti tra loro complementari. Accanto alle iniziative di coordinamento istituzionale promosse attraverso protocolli d'intesa e piani nazionali di intervento, assume un ruolo centrale l'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, spesso realizzata mediante forme di collaborazione interistituzionale e task force multi-agenzia. A tali strumenti si affiancano le misure previste nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che mirano a rafforzare le capacità di controllo e prevenzione attraverso il potenziamento dei servizi ispettivi, il miglioramento della condivisione delle informazioni tra le amministrazioni competenti e l'introduzione di nuovi strumenti di coordinamento, tra cui il Portale Nazionale del Sommerso.

Nel complesso, il quadro che emerge è quello di un sistema di intervento pubblico progressivamente strutturato, fondato sull'integrazione tra attività ispettive, strumenti di programmazione nazionale e meccanismi di cooperazione tra istituzioni.

Tuttavia, nonostante l'articolazione delle misure adottate, l'intervento degli attori pubblici nel contrasto allo sfruttamento lavorativo manifesta diverse lacune che ne limitano l'effettiva capacità. Al di là dei profili strettamente legislativi, l'analisi evidenzia una contraddizione tra la sensibilità politica dichiarata e un'azione che appare spesso disorganica e frammentaria.

Il limite principale dei protocolli di legalità risiede nella loro natura temporanea; la durata predeterminata di tali accordi affida periodicamente alla volontà politica alla scelta se e come proseguire gli interventi, ostacolando così l'adozione di strategie di lungo periodo. Questo approccio ha generato una proliferazione di organismi e tavoli tecnici senza tuttavia garantire un reale coordinamento tra il livello nazionale e quello locale.

¹⁶⁸ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, pp. 360-364.

Nonostante alcune valide esperienze regionali, appare ancora centrale il problema del mancato inserimento della condizionalità sociale (ovvero il rispetto dei diritti dei lavoratori) all'interno dei sistemi di finanziamento alle imprese, inclusi i fondi europei della PAC.

In conclusione, le iniziative intraprese finora per contrastare il caporalato e lo sfruttamento non sono riuscite a delineare un sistema unitario. Una soluzione efficace non può che derivare da uno stretto coordinamento e da un'azione integrata tra i diversi attori coinvolti: sebbene ciascuno possieda competenze indispensabili, nessuno è in grado di affrontare il fenomeno in modo autonomo. Un simile approccio presuppone un intervento simultaneo su più livelli, che includa non solo l'aspetto repressivo, ma anche la regolazione della filiera produttiva, i servizi di intermediazione e collocamento, i trasporti e l'assistenza sociale, con particolare attenzione all'accoglienza dei lavoratori stranieri e stagionali.

I tentativi finora messi in atto, specialmente a livello regionale, pur rappresentando esperienze lodevoli di autoregolazione e sostegno al comparto, sono rimasti isolati e non sono stati capaci di incidere profondamente sulle dinamiche complessive del settore. Tuttavia, tali esperienze rimangono un punto di riferimento fondamentale per la creazione di futuri meccanismi di tutela che, nascendo direttamente dalle istanze dei soggetti coinvolti, possano godere di una maggiore condivisione e applicazione pratica.¹⁶⁹

¹⁶⁹ O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Torino, il Mulino, 2023, pp. 192-194.

Capitolo 3 – Strumenti promozionali e modelli di governance per la sostenibilità delle filiere agroalimentari

3.1 Oltre la sanzione: l’approccio preventivo nelle strategie di contrasto

Di fronte alle criticità emerse con riferimento agli interventi basati prevalentemente su un approccio sanzionatorio e ispettivo al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, la riflessione si orienta verso forme di intervento di carattere promozionale e incentivante, secondo la tradizionale distinzione tra diverse modalità di contrasto al lavoro irregolare. Non appare infatti realistico pensare di governare un fenomeno economico complesso e strutturale esclusivamente attraverso l'inasprimento delle sanzioni, la predisposizione di strumenti privilegiati di tutela giudiziaria o il rafforzamento delle attività ispettive.

Risulta invece necessario affiancare a tali strumenti interventi di carattere sistemico e di contesto, capaci di incidere sulle dinamiche che caratterizzano il mercato del lavoro agricolo e di correggerne le principali distorsioni.¹⁷⁰

In questa prospettiva, occorre prendere in considerazione le effettive logiche economiche che contraddistinguono il settore agricolo. In tale ambito, infatti, i produttori agricoli si trovano spesso ad operare in un contesto caratterizzato da una forte rigidità dei prezzi di vendita e da una limitata capacità di incidere sui margini di profitto. In tali condizioni, la reazione più immediata non consiste tanto nel miglioramento della produttività o dell'organizzazione aziendale, quanto piuttosto nella riduzione della componente del costo di produzione su cui è più semplice intervenire, ossia il costo del lavoro, talvolta attraverso pratiche di sfruttamento della manodopera.¹⁷¹

Allo stesso tempo, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo non può essere interpretato esclusivamente come una reazione dei produttori agricoli alla pressione competitiva cui sono sottoposti. Esso deve essere analizzato anche alla luce delle dinamiche che caratterizzano i rapporti economici all'interno della filiera agroalimentare, dove talvolta

¹⁷⁰ L. Calafà, *La dignità e il lavoro ai «margini»*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2022, p. 8.

¹⁷¹ V. Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2019, p. 7 e ss.

si registrano pratiche commerciali sleali poste in essere da alcuni intermediari della catena alimentare. In diversi casi tali comportamenti assumono la forma di veri e propri abusi di dipendenza economica, generando significative distorsioni della concorrenza. Non a caso, tali fenomeni sono da tempo oggetto di attenzione sia da parte delle istituzioni europee sia, a livello nazionale, delle autorità competenti.

In effetti, se da un lato i processi di modernizzazione del sistema produttivo agricolo e la progressiva diffusione delle filiere agroalimentari hanno consentito anche a molte imprese di dimensioni ridotte di ampliare la propria capacità produttiva e di accedere a mercati altrimenti difficilmente raggiungibili, dall'altro lato l'inserimento in tali filiere e la crescente pressione verso la riduzione dei prezzi dei prodotti agricoli hanno contribuito ad alimentare dinamiche competitive che, in alcuni contesti, possono favorire il ricorso a forme di sfruttamento della manodopera.

Il fenomeno e le dinamiche, in generale, di sfruttamento lavorativo devono pertanto essere affrontate tenendo conto della complessità culturale alla base. Non si tratta, infatti, di un comportamento deviante e riconducibile a un numero limitato di datori di lavoro, che possa essere efficacemente contrastato attraverso i tradizionali strumenti di controllo e sanzione applicati a livello individuale. Piuttosto, esso assume i tratti di un fenomeno diffuso, che in molti contesti si è progressivamente radicato fino a divenire un elemento strutturale degli attuali assetti produttivi. Per questa ragione, nella definizione delle strategie di contrasto, le forme di sfruttamento del lavoro non dovrebbero essere considerate soltanto come pratiche scorrette poste in essere da singole imprese agricole da reprimere, ma come dinamiche sistemiche che richiedono interventi di governo più ampi e articolati.¹⁷²

In questa prospettiva, si è affermata l'esigenza di promuovere un cambiamento che non riguardi soltanto le strategie delle imprese agricole, ma che coinvolge l'intera filiera, includendo nella catena di responsabilità anche i soggetti che esercitano un significativo potere economico e contrattuale.

Il riferimento alla sostenibilità deve essere inteso in senso ampio, non limitato alla sola dimensione economica o ambientale, ma esteso anche alla dimensione sociale.¹⁷³ Il

¹⁷² A. Corrado, M. Lo Cascio, D. Perotta, *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agroalimentari in Italia*, in Meridiana, Viella, 2018, p. 26.

¹⁷³ A. Coinu, *La dimensione sociale e il ruolo del lavoro nelle politiche europee nell'agroalimentare*, in AE – Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia, 1/2025, pp. 40-41.

concetto di sostenibilità presenta infatti una natura intrinsecamente multidimensionale, nella quale la tutela delle condizioni di lavoro e il rispetto dei diritti dei lavoratori costituiscono una componente essenziale, strettamente interconnessa con le altre dimensioni dello sviluppo del settore agricolo.¹⁷⁴

3.1.1 Meccanismi premiali: indici di congruità, certificazioni e marchi etici

Nella prospettiva di introdurre e sperimentare strumenti di carattere premiale, anche alcuni legislatori regionali sono intervenuti con iniziative volte a rafforzare l'efficacia delle politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo.

Accanto a tali misure, alcune normative regionali hanno inoltre introdotto ulteriori strumenti di carattere promozionale.¹⁷⁵

Tuttavia, la capacità delle leggi regionali di promuovere autonomamente l'emersione del lavoro nero o sommerso risulta spesso limitata. Ciò dipende sia dal carattere complementare e subordinato dell'intervento normativo regionale rispetto alla legislazione statale, sia dalle possibili criticità connesse alla compatibilità di tali misure con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, prevista dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 87 del TCE)¹⁷⁶, che pone specifici vincoli alla concessione di incentivi economici da parte delle autorità pubbliche.

Maggiore rilievo assumono, invece, quegli interventi normativi che subordinano l'accesso agli aiuti regionali al rispetto di determinati parametri relativi alla dimensione occupazionale dell'impresa. In tali casi, al datore di lavoro viene riconosciuta la possibilità di beneficiare delle misure di sostegno previste dalla Regione soltanto qualora l'organizzazione produttiva presenti un livello di occupazione coerente con specifici standard tecnico-produttivi previamente individuati, i cosiddetti indici di congruità. La mancata corrispondenza tra il volume di attività dell'impresa e il numero di lavoratori

¹⁷⁴ C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 111-114.

¹⁷⁵ G. Picco, A. Garilli, *Il diritto sanzionatorio del lavoro*, in *Adapt Labour Studies*, Adapt University Press, 105/2024, pp. 223-224.

¹⁷⁶ Dipartimento per gli Affari Europei, Aiuti di Stato, <https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/articoli-107-e-108/> (accesso 10 marzo 2026).

impiegati può infatti costituire un indicatore del possibile ricorso a manodopera irregolare.

In questa direzione si colloca, in particolare, la legge della Regione Puglia n. 28 del 26 ottobre 2006, che rappresenta uno dei primi interventi regionali finalizzati a contrastare il lavoro sommerso attraverso l'utilizzo di parametri di congruità tra la quantità e la qualità dei beni o dei servizi prodotti e il numero complessivo delle ore lavorate. Successivamente, analoghe iniziative sono state adottate anche da altre amministrazioni regionali. Tra queste si segnala la legge della Regione Lazio n. 16 del 18 settembre 2007, che subordina la concessione di benefici regionali alla regolarità dei rapporti di lavoro, prevedendo la revoca delle agevolazioni in caso di accertate irregolarità.¹⁷⁷ La legge regionale appena citata ha avuto una prima e parziale applicazione proprio nel settore agricolo.

L'elemento innovativo della norma consiste nell'introduzione degli indici di congruità, differenziati per settore e categorie di imprese. Tali parametri stabiliscono il rapporto tra la quantità di lavoro impiegata e il volume dei beni o dei servizi prodotti, individuando standard quantitativi, ad esempio in termini di ore di lavoro normalmente necessarie per realizzare una certa lavorazione, che consentono di valutare la congruità della manodopera utilizzata rispetto alle caratteristiche del settore produttivo, proprio in linea con l'esperienza pugliese, sopra richiamata, che prevedeva indici di congruità tra quantità e qualità dei beni e servizi prodotti e numero di ore lavorate nei differenti settori.

Il rispetto di questi indicatori costituisce condizione per l'accesso a determinati benefici economici. Al contrario, uno scostamento significativo dei parametri fissati può indurre a ritenere che l'impresa operi in violazione della normativa lavoristica o previdenziale, con conseguente esclusione dai benefici previsti.

Gli indici di congruità presentano un significativo carattere innovativo e si possono, infatti, costituire strumenti utili per l'individuazione del lavoro sommerso, in quanto consentono di rilevare situazioni in cui la quantità di manodopera impiegata appare incongruente rispetto ai livelli produttivi dichiarati. Al tempo stesso, tali parametri contribuiscono a orientare l'impiego delle risorse pubbliche a favore delle imprese che garantiscono un utilizzo regolare della manodopera, penalizzando quelle che operano in condizioni di concorrenza sleale.

¹⁷⁷ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 402.

Un ulteriore elemento di rilievo consiste nel fatto che la promozione della congruità avviene attraverso benefici già previsti dall'ordinamento, evitando l'introduzione di nuovi incentivi e rafforzando l'efficacia degli strumenti esistenti.

Nonostante le difficoltà incontrate nella fase di definizione operativa, tale meccanismo può rappresentare un dispositivo rilevante per favorire la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e orientare l'attività di vigilanza degli enti competenti verso i contesti maggiormente a rischio.

Ci si interroga, inoltre, sulla possibilità di estendere gli indici introdotti dalla legge della Regione Puglia all'intero territorio nazionale, adattandoli alle specificità dei diversi settori produttivi e alle caratteristiche dei contesti territoriali di riferimento. Occorre tuttavia considerare che tale strumento, pur rientrando tra le misure di incentivazione della regolarità, svolge nel contrasto al lavoro irregolare una funzione prevalentemente ausiliaria.

Non va infatti trascurato che meccanismi di questo tipo risultano inefficaci nei confronti delle imprese completamente irregolari, le quali, operando al di fuori del sistema legale, non hanno alcun interesse ad accedere ai benefici economici previsti dall'ordinamento.¹⁷⁸

Analogamente, la legge della regione Campania n. 14 del 18 novembre 2009 introduce un sistema di finanziamenti destinati alle imprese che si impegnino a regolarizzare i rapporti di lavoro irregolari, ad adottare specifici parametri di qualità individuati dalla normativa e ad applicare i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

A tali esperienze regionali si è in parte ispirato anche il legislatore nazionale con la legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007). Il riferimento non riguarda tanto il comma 1175 dell'art. 1, che subordina l'accesso ai benefici contributivi al possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC)¹⁷⁹ e al rispetto dei contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, quanto piuttosto i commi 1173 e 1174, che riprendono il meccanismo degli indici di congruità.

Tali disposizioni prevedevano, infatti, un rapporto tra la quantità e la qualità dei beni o dei servizi prodotti e il numero delle ore di lavoro necessarie alla loro realizzazione, pur

¹⁷⁸ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, pp. 404-405.

¹⁷⁹ Il DURC attesta la regolarità contributiva nei confronti di INPS, INAIL e, per le imprese tenute ad applicare i contratti del settore edile, di Casse edili.

consentendo una certa flessibilità attraverso l'ammissione di scostamenti percentuali legati alle specifiche caratteristiche tecniche e produttive delle imprese.

Questo strumento, fondato sugli indici di congruità, ha rappresentato senza dubbio un elemento innovativo sotto il profilo della tecnica legislativa. Tuttavia, esso ha generato significative tensioni sul piano politico e una forte opposizione da parte delle organizzazioni datoriali, circostanze che ne hanno determinato la successiva abrogazione con il mutamento della maggioranza parlamentare.

La logica di incentivazione dei comportamenti conformi alla legalità si trova, inoltre, in ulteriori interventi promossi a livello regionale. Alcune iniziative si concretizzano in attività di informazione e formazione finalizzate a diffondere una più ampia cultura della legalità e della qualità del lavoro.

Altre misure, potenzialmente più incisive, prevedono invece percorsi di certificazione delle imprese, diretti a riconoscere e valorizzare le realtà produttive che rispettano determinati standard in materia di stabilità occupazionale, sicurezza nei luoghi di lavoro, valorizzazione delle competenze professionali e sviluppo di modelli partecipativi nelle relazioni sindacali.¹⁸⁰

Nella stessa logica premiale si collocano anche gli strumenti volti alla valorizzazione dei prodotti agricoli realizzati nel rispetto della legalità dei rapporti di lavoro. Si tratta di sistemi di certificazione e di etichettatura etica finalizzati a garantire maggiore trasparenza riguardo all'origine dei prodotti e alle condizioni in cui essi sono stati realizzati.

Un esempio significativo è rappresentato dalle etichette etiche sviluppate nell'ambito dei progetti "Equapuliano lavoro nero"¹⁸¹ e "Qualità del lavoro"¹⁸². Tali iniziative prevedono

¹⁸⁰ C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 118-120.

¹⁸¹ Delibera della Giunta regionale Puglia 24 luglio 2014, n. 1523. Il provvedimento, sottoscritto nel 2014 tra la Regione Puglia e le parti sociali, ha introdotto un sistema di "bollino etico" collegato a liste di prenotazione dei lavoratori disponibili all'assunzione o alla riassunzione nelle imprese agricole. L'utilizzo di tali liste per il reclutamento della manodopera consentiva alle aziende di accedere a incentivi economici. Nonostante l'interesse dell'iniziativa, la sua applicazione però si è rivelata limitata a causa della mancata adesione di alcuni importanti operatori della filiera agroalimentare.

¹⁸² Nel 2014 Cgil, Aiad e Arci hanno promosso in Calabria un'iniziativa finalizzata alla certificazione etica delle produzioni agricole. Attraverso appositi organismi di valutazione, tali associazioni verificano, insieme al sindacato, se i prodotti delle imprese aderenti provengano da filiere etiche.

Le aziende che ottengono la certificazione devono sottoscrivere una Carta d'impegno con cui si obbligano a conformare la propria attività a specifici principi, tra cui la garanzia di una retribuzione adeguata e il riconoscimento della libertà sindacale. Anche se ancora in fase sperimentale, l'iniziativa ha registrato una risposta positiva con l'adesione di numerose imprese.

l'apposizione di specifici marchi sui prodotti ottenuti senza ricorrere a forme di sfruttamento della manodopera migrante né a pratiche di intermediazione illecita.

L'obiettivo di questi strumenti è quello di favorire la diffusione sul mercato dei prodotti provenienti da imprese che operano nel rispetto della normativa vigente, promuovendo al contempo modelli produttivi attenti alla tutela dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori e dei consumatori.¹⁸³

Pur riconoscendone il valore, tali strumenti non sembrano in grado di incidere in maniera determinante sulle dinamiche del mercato, poiché riguardano soltanto una porzione limitata del mercato al consumo e la loro efficacia dipende in larga misura dalle scelte discrezionali dei consumatori. Inoltre, il carattere prevalentemente locale di queste iniziative contribuisce a ridurne ulteriormente la portata.

Un impulso più significativo potrebbe invece derivare da un intervento a livello europeo, attraverso la definizione e la standardizzazione dei codici etici già adottati in alcuni contesti. In questa prospettiva, appare particolarmente rilevante il coinvolgimento delle piccole e medie imprese, che costituiscono la componente prevalente del settore agricolo, mediante l'elaborazione di parametri e criteri calibrati sulle loro specifiche dimensioni e capacità organizzative.

Pur senza voler formulare conclusioni generali, si può osservare che, in un contesto come quello analizzato – caratterizzato da elevati livelli di informalità, flessibilità e stagionalità – sono già oggi rintracciabili alcuni processi di autoregolamentazione volti a rafforzare la responsabilizzazione delle imprese. Tra questi rientrano la Rete del lavoro agricolo di qualità¹⁸⁴ (registro INPS di aziende agricole “virtuose”), i sistemi di etichettatura etica e le iniziative riconducibili alla responsabilità sociale d'impresa¹⁸⁵.

In questa ottica, il contrasto allo sfruttamento lavorativo non può fondarsi esclusivamente su interventi normativi di tipo prescrittivo, ma richiede anche il ricorso a forme di autoregolazione basate sull'adesione volontaria degli operatori economici. Tuttavia, iniziative di questo tipo tendono spesso ad avere un impatto limitato poiché presuppongono condizioni di mercato favorevoli e una significativa sensibilità dei consumatori verso tali tematiche, elementi che non sempre trovano riscontro nella pratica.

¹⁸³ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, pp. 406-407.

¹⁸⁴ Cfr. *infra*, Cap. 3, § 3.1, par. 3.1.2.

¹⁸⁵ Cfr. *supra*, Cap. 2, § 2.1, 2.1.3.

Un esempio significativo emerso nel corso dell'intervista con i rappresentanti CGIL è rappresentato dal progetto "Agribus¹⁸⁶", sperimentato in alcuni territori attraverso la contrattazione e gli strumenti della bilateralità del settore agricolo, che prevede l'organizzazione di un servizio di trasporto collettivo per i lavoratori, finanziato con risorse condivise tra parti sociali e istituzioni, con l'obiettivo di ridurre il ricorso all'intermediazione illecita.¹⁸⁷

Nonostante tali limiti, l'adozione di questi standard anche da parte di solamente alcune imprese del settore potrebbe comunque innescare dinamiche positive, favorendone nel tempo la diffusione di comportamenti più virtuosi e il progressivo passaggio da esperienze isolate a modelli riconosciuti come buone pratiche all'interno dell'intera filiera produttiva.

3.1.2 Il modello della Rete del lavoro agricolo di qualità

Come ho anticipato, nel quadro delle politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo, il legislatore italiano ha progressivamente affiancato agli strumenti repressivi anche interventi di natura promozionale, volti a incentivare comportamenti virtuosi delle imprese. Tali interventi si fondano, in particolare, sulla valorizzazione di buone pratiche e sull'introduzione di meccanismi di certificazione preventiva della regolarità delle aziende operanti nel settore agricolo.

In questa prospettiva si colloca l'istituzione della Rete del lavoro agricolo di qualità, prevista dall'art. 6 del d. l. n. 91/2014, convertito con modificazioni nella l. n. 116/2014. Tale strumento è finalizzato a individuare e valorizzare le imprese agricole che si distinguono per il rispetto della normativa in materia di lavoro, legislazione sociale e obblighi fiscali.¹⁸⁸ L'obiettivo è quello di promuovere modelli organizzativi improntati alla legalità, riconoscendo e rendendo visibili le aziende che operano nel rispetto delle regole e delle condizioni di lavoro previste dall'ordinamento.

Tra i requisiti richiesti per l'iscrizione alla Rete assume particolare rilievo l'applicazione dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati dalle organizzazioni

¹⁸⁶ Cfr. *infra*, Cap. 3, § 3.2, p. 113.

¹⁸⁷ Intervista Riso-Pessolano, *cit.*

¹⁸⁸ C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli Editore, Torino, p. 115.

sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché dei contratti aziendali sottoscritti dalle relative rappresentanze sindacali.¹⁸⁹ Tale previsione risponde all'esigenza di promuovere la contrattazione collettiva maggiormente rappresentativa, anche al fine di contrastare la diffusione dei cosiddetti contratti "pirata" nel settore agricolo e di limitare fenomeni di *dumping* salariale che possono favorire pratiche di sfruttamento della manodopera.

Particolare rilievo assume il comma 7-bis dell'art. 6 del d. l. n. 91/2014, convertito con modificazioni nella l. n. 116/2014, introdotto successivamente dall'art. 8, comma 1, lett. f), della l. n. 199/2016, nell'ambito delle nuove misure di contrasto al caporalato. Tale disposizione è stata adottata con l'obiettivo di ampliare le funzioni attribuite alla Rete del lavoro agricolo di qualità e di rafforzarne il ruolo nell'ambito delle politiche di prevenzione dello sfruttamento lavorativo.¹⁹⁰

La norma prevede, in particolare, che gli enti locali che abbiano stipulato apposite convenzioni con la Rete possano subordinare l'accesso ai contributi destinati alle imprese che svolgono attività di trasporto dei lavoratori agricoli all'iscrizione alla Rete stessa. In questo modo il legislatore introduce un meccanismo di tipo premiale, volto a incentivare l'adesione delle imprese a sistemi di certificazione della legalità.

La Rete mira, inoltre, a promuovere comportamenti virtuosi da parte delle imprese, riconoscendo alle imprese aderenti una sorta di "bollino di qualità", che può facilitare l'accesso a finanziamenti regionali ed europei.¹⁹¹ Nonostante ciò, a fronte delle circa 1.800 aziende agricole presenti nella provincia modenese, solo circa 350 risultano attualmente iscritte alla Rete, segno di una diffusione ancora limitata dello strumento.¹⁹²

Tale scelta normativa si fonda sulla consapevolezza della diffusione e della complessità del fenomeno dell'intermediazione illecita di manodopera, nonché della pratica, frequentemente abusiva, del trasporto dei lavoratori organizzato dai caporali.

¹⁸⁹ Portale INPS, La Rete del lavoro agricolo di qualità, <https://www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.it.schede-servizio-strumento.schede-servizi.la-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualit--50213.la-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualit-.html> (accesso 5 marzo 2026).

¹⁹⁰ C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli Editore, Torino, p. 116.

¹⁹¹ M. D'Onghia, C. De Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timida risposte a un fenomeno molto più complesso*, in WP C.S.D.L.E., 352/2018, pp. 62-63.

¹⁹² Intervista a Nicola Pessolano (segretario generale FLAI CGIL Modena) e Claudio Riso (segretario FLC CGIL Modena) realizzata dalla sottoscritta presso la sede provinciale della CGIL di Modena, 9 marzo 2026.

In questo senso, la legge n. 199/2016 si caratterizza per un approccio più ampio rispetto al solo rafforzamento del sistema sanzionatorio, affiancando alla previsione del reato di intermediazione illecita anche strumenti finalizzati a sostenere e valorizzare le imprese che operano nel rispetto della legalità.

Nonostante la logica promozionale che ispira tale istituto appaia condivisibile, esso presenta tuttavia alcuni profili rilevanti di criticità. In primo luogo, i requisiti richiesti per l'accesso alla Rete non sembrano pienamente idonei a verificare l'effettiva qualità e l'eticità delle condizioni di lavoro all'interno delle imprese aderenti.

Il controllo previsto, infatti, si fonda prevalentemente sull'accertamento dell'assenza di procedimenti o violazioni a carico dell'impresa, senza consentire una valutazione più approfondita delle concrete modalità di organizzazione del lavoro.

Un ulteriore elemento problematico riguarda il fatto che l'iscrizione alla Rete comporta, per le imprese selezionate, una sorta di attenuazione dell'attività di vigilanza da parte degli organi ispettivi, quali l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e l'INPS. Tale meccanismo può determinare il rischio che l'adesione alle Rete venga percepita principalmente come un adempimento formale, finalizzato a beneficiare di una riduzione dei controlli, piuttosto che come un reale impegno a garantire condizioni di lavoro conformi ai principi di legalità.

In questa prospettiva, il numero delle imprese iscritte non può essere considerato, di per sé, un indicatore affidabile dell'effettiva volontà del settore di operare nel rispetto delle regole, né dell'efficacia deterrente dello strumento rispetto alla diffusione del lavoro irregolare in agricoltura.¹⁹³

Va inoltre osservato come il numero delle imprese aderenti alla Rete risulti complessivamente contenuto.

Questi punti sono emersi anche nel corso di un'intervista condotta dalla sottoscritta presso la sede provinciale della CGIL di Modena con Nicola Pessolano, segretario generale della FLAI CGIL Modena, e Claudio Riso, segretario della FLC CGIL Modena, i quali hanno sottolineato anche il fatto che la Rete è stata istituita, specificatamente nella provincia di Modena, solo nel corso dello scorso anno, dopo un percorso piuttosto lungo. Si tratta di uno strumento che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe essere presente in tutte le province italiane. Tuttavia, attualmente solo una parte di queste l'ha effettivamente

¹⁹³ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 399.

costituita. Anche in Emilia-Romagna, infatti, non tutte le undici province dispongono ancora di questo strumento.

La sua attivazione assume particolare rilievo se si considera il peso del settore agricolo nel territorio modenese, dove operano circa 1.800 aziende agricole che occupano circa 11.000 lavoratori.

Tale circostanza può essere ricondotta, almeno in parte, alla particolare rigidità dei requisiti previsti per l'ammissione, che escludono dall'iscrizione non solo le imprese destinatarie di condanne penali, ma anche quelle che abbiano subito sanzioni amministrative per violazioni di lieve entità, persino nei casi in cui la situazione sia stata successivamente regolarizzata.

A ciò si aggiunge un ulteriore elemento che può contribuire a spiegare il limitato ricorso allo strumento. Alcune imprese potrebbero infatti percepire l'adesione alla Rete anche come un momento potenziale di verifica o di controllo da parte delle autorità. Tale percezione potrebbe risultare ulteriormente rafforzata dalla mancanza di benefici economici significativi o di altri incentivi concreti, tali da compensare in modo adeguato i possibili oneri o rischi connessi all'iscrizione.¹⁹⁴

Va inoltre osservata la platea dei soggetti ammessi a partecipare alla Rete. In base al comma 1-bis dell'art. 6 del d. l. n. 91/2014, convertito con modificazioni nella l. n. 116/2014 e introdotto dalla l. n. 199/2016, è stato previsto che, oltre alle imprese agricole di cui all'art. 2135 c. c., possano aderire alla Rete anche diversi soggetti istituzionali, tra cui gli sportelli unici per l'immigrazione, le amministrazioni locali, i Centri per l'impiego, gli enti bilaterali e i soggetti autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione nel mercato del lavoro.

Tuttavia, restano esclusi dalla partecipazione tutti gli altri operatori economici che intervengono nelle diverse fasi della filiera agroalimentare. Si tratta di attori che svolgono un ruolo rilevante nella definizione delle dinamiche contrattuali e, di conseguenza, nella determinazione dei costi di produzione, inclusa la componente relativa al costo del lavoro. Come è stato osservato in dottrina¹⁹⁵, uno dei principali punti di debolezza dello strumento risiede proprio nella sua limitata estensione lungo l'intera filiera produttiva.

¹⁹⁴ Intervista Riso-Pessolano, cit.

¹⁹⁵ M. D'Onghia, C. De Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timida risposte a un fenomeno molto più complesso*, in WP C.S.D.L.E., 352/2018, pp. 63-64.

Nonostante ciò, va segnalato che alcune imprese appartenenti alla grande distribuzione organizzata hanno scelto di rifornirsi esclusivamente presso aziende iscritte alla Rete, contribuendo in questo modo ad accrescere l'attività dell'adesione a tale sistema.¹⁹⁶

Un ennesimo elemento di criticità riguarda il rafforzamento del ruolo attribuito alla Rete del lavoro agricolo di qualità a seguito dell'intervento del legislatore con la legge n. 199/2016, adottata nell'ambito della riforma della disciplina sul caporalato. In tale occasione sono state ampliate sia la composizione sia le competenze della Cabina di regia¹⁹⁷, ed è stata inoltre prevista un'articolazione della Rete in sezioni territoriali. A queste ultime è stato affidato il compito di promuovere iniziative sperimentali volte a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché di sostenere la realizzazione di forme più efficienti di organizzazione del trasporto dei lavoratori verso i luoghi di lavoro, anche attraverso la stipula di convenzioni con gli enti locali.

Quindi, l'attribuzione alla Rete di una funzione di coordinamento delle politiche di contrasto al lavoro sommerso e alle diverse forme di illegalità nel settore agricolo rappresenta certamente un elemento positivo della riforma.¹⁹⁸ Tuttavia, le aspettative collegate a tale ampliamento di competenze non hanno trovato piena attuazione nella prassi. Le disposizioni introdotte presentano infatti una natura prevalentemente programmatica e demandano l'effettiva implementazione delle misure all'iniziativa delle amministrazioni pubbliche, sia a livello centrale sia territoriale. Di conseguenza, in molte aree del paese le sezioni territoriali non sono mai state effettivamente istituite oppure, pur essendo state formalmente previste, non risultano ancora operative; solo in un numero limitato di casi sono state avviate concrete sperimentazioni.¹⁹⁹

Sotto il profilo organizzativo, la scelta del legislatore di far operare la Rete all'interno dell'INPS, già gravato da rilevanti compiti istituzionali e da lungaggini burocratiche, senza stanziare risorse umane o finanziarie aggiuntive ne ha fortemente limitato l'efficacia. Prevedere l'attuazione di riforme così complesse a “costo zero” e senza compensi per i soggetti coinvolti riduce inevitabilmente la portata del progetto.

¹⁹⁶ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 400.

¹⁹⁷ M. D'Onghia, C. De Martino, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timida risposte a un fenomeno molto più complesso*, in WP C.S.D.L.E., 352/2018, pp. 65-67.

¹⁹⁸ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, p. 92.

¹⁹⁹ C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 117-118.

Parallelamente, i vantaggi per le imprese che aderiscono alla Rete rimangono scarsi, in quanto, come sappiamo, il beneficio principale consiste quasi esclusivamente in un minor numero di ispezioni programmate, in assenza di misure incentivanti che possano realmente spingere le aziende verso una regolarizzazione virtuosa.²⁰⁰

Alla luce delle considerazioni svolte, dal punto di vista normativo, la Rete del lavoro agricolo di qualità è stata istituita nel 2016: tuttavia, la sua effettiva attuazione sul territorio è avvenuta con notevole ritardo. In molte province, infatti, le sezioni territoriali sono state costituite solo recentemente, nel caso della provincia di Modena l'avvio operativo risale al 2025. Più in generale, su circa 120 province italiane, si stima che la rete sia attiva solo in una quarantina di territori. In Emilia-Romagna, una delle prime esperienze è stata quella di Reggio Emilia, avviata solo pochi anni fa.²⁰¹

Per questa ragione, in realtà, è ancora difficile esprimere una valutazione compiuta sull'efficacia di questo strumento. Nonostante la previsione normativa risalga ormai a diversi anni fa, l'attuazione concreta della Rete è ancora in una fase iniziale e non emergono ancora risultati chiari e consolidati in termini di impatto positivo sul contrasto al lavoro irregolare.

3.2 La contrattazione collettiva nella regolazione dei rapporti di lavoro

Nel contesto di un più ampio processo di indebolimento e di parziale delegittimazione delle forme di rappresentanza collettiva, sia sindacale sia datoriale, si collocano anche gli esiti prodotti dalle relazioni industriali nel comparto primario. Tra questi assumono particolare rilievo, in primo luogo, i contratti collettivi di primo e secondo livello, stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative del settore.²⁰²

Un'analisi degli assetti contrattuali nel settore agroalimentare deve necessariamente prendere avvio dalla constatazione della specificità del modello contrattuale agricolo.

La tradizionale contrattazione collettivo-sindacale nel settore agroalimentare non si struttura secondo una logica di filiera. Nella produzione agricola, essa si sviluppa infatti

²⁰⁰ O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Torino, il Mulino, 2023, pp. 192-193.

²⁰¹ Intervista Pessolano-Riso, cit.

²⁰² P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 376.

su un piano orizzontale aggregando diversi comparti all'interno di una medesima categoria merceologica e su un piano verticale articolato su due livelli con un forte radicamento territoriale, generalmente coincidente con l'ambito provinciale. Diversamente, gli accordi stipulati nell'ambito dell'OCM, modellate secondo una logica di filiera, risultano da un lato circoscritti a specifici comparti produttivi, e dall'altro caratterizzati da un'estensione variabile, potendo interessare molteplici contesti geografici.²⁰³

Si evidenzia, inoltre, una significativa differenza tra i due piani normativi quanto a obiettivi e strumenti: l'OCM persegue finalità più ampie, orientate in particolare alla tutela dei consumatori e dell'ambiente, mentre la dimensione lavoristica vi assume un ruolo solo indiretto e marginale.

Gli strumenti dell'OCM Sono dotati di un apparato giuridico che ne rafforza l'efficacia rispetto ai contratti di diritto comune, sia sotto il profilo soggettivo sia quanto ai rimedi in caso di inadempimento. In particolare, è prevista la possibilità di estendere erga omnes le regole concordate ed imporne l'applicazione anche agli operatori non aderenti, al fine di garantire condizioni concorrenziali uniformi, evitare dinamiche di ribasso dei prezzi e prevenire l'esclusione dal mercato dei soggetti non rappresentati.²⁰⁴

Muovendo dalla contrattazione collettivo-sindacale, un primo elemento rilevante è il marcato pluralismo che caratterizza il settore. Esso si articola principalmente attorno a due contratti: il CCNL operai agricoli e florovivaisti, rinnovato il 23 maggio 2022 dalle principali organizzazioni sindacali Flai-Cgil, Fai-Cisl, Uila-Uil, e datoriali Confagricoltura, Coldiretti e Cia, che costituisce il riferimento centrale del sistema, e il CCNL per i dipendenti di cooperative e consorzi agricoli, sottoscritto il 10 luglio 2024 dalle medesime sigle sindacali con le organizzazioni cooperative Agrital-Agci, Legacoop Agoralimentare, Fedagri-Confcooperative. Attorno a questi si colloca una pluralità di contratti "minori", generalmente modellati sul contratto guida con limitate variazioni.

²⁰³ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, p. 598.

²⁰⁴ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, pp. 601-602.

Ulteriori profili caratterizzanti riguardano la disciplina collettiva del settore primario, tra cui la complessa articolazione della struttura salariale, ripartita tra livello nazionale e livello decentrato (generalmente provinciale) secondo specifiche regole di competenza.²⁰⁵

Un secondo profilo di interesse concerne la tutela della continuità occupazionale dei lavoratori agricoli. I contratti collettivi si caratterizzano per un'articolata pluralità di modelli di assunzione a termine, differenziati sulla base di soglie minime di durata del rapporto definite con riferimento a ciascuna annualità. A ciascuno di tali modelli si associano specifici criteri di determinazione della retribuzione - tra cui il riconoscimento del «terzo elemento» in sostituzione dei trattamenti spettanti ai lavoratori a tempo indeterminato a titolo di ferie, festività e mensilità aggiuntive - nonché la definizione della «fase lavorativa», intesa come il periodo limitato allo svolgimento delle singole operazioni fondamentali che compongono il ciclo produttivo annuale delle principali colture agrarie della provincia. All'interno di tale periodo opera la garanzia di occupazione minima a favore degli operai assunti con contratto a tempo determinato.

Particolare rilievo assumono, inoltre, le disposizioni in materia di mobilità occupazionale, le quali mirano a conciliare l'esigenza di tutela della forza lavoro locale con il riconoscimento di specifiche garanzie a favore dei lavoratori migranti. Il tema si intreccia inevitabilmente con quello della condizione dei lavoratori extracomunitari e con le politiche di prevenzione del capolarato. In tale prospettiva, i contratti collettivi prevedono che le parti prestino una specifica attenzione alla mobilità dei flussi migratori della manodopera extracomunitaria ed ai problemi dei servizi sociali indispensabili per l'accoglimento di tale manodopera. Questa forma di tutela risulta inoltre integrata, in alcuni accordi provinciali, da disposizioni che incidono direttamente sulla disciplina dei rapporti individuali di lavoro.²⁰⁶

Occorre ora volgere l'attenzione alle disposizioni maggiormente rilevanti nella prospettiva del coordinamento con il contesto di filiera e le relative dinamiche.

Assumendo come riferimento i due principali CCNL del settore, va innanzitutto evidenziato come in essi siano pressoché assenti richiami espliciti alla materia in esame.

²⁰⁵ G. Urbisaglia, *L'efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giffrè Francis Lefebvre, Milano, 1/2022, p. 227.

²⁰⁶ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, p. 605-607.

Una delle rare eccezioni è rappresentata dall'articolato «sistema di informazione» previsto dal CCNL cooperativo, che attribuisce alla sezione agricola dell'Osservatorio nazionale sulla cooperazione, disciplinato all'art. 4, il compito di analizzare gli effetti dell'integrazione economica sul sistema agroalimentare nazionale, con riferimento anche alla PAC, all'andamento degli appalti e ai processi di decentramento produttivo e alle linee di politica industriale nell'ottica di una maggiore integrazione della filiera agroalimentare, anche al fine di assumere posizioni concertate con la Pubblica Amministrazione e con le altre categorie.

Nei documenti negoziali si individuano inoltre numerosi ambiti e istituti rispetto ai quali è possibile cogliere un collegamento con le dinamiche di filiera. Un primo profilo riguarda gli assetti della contrattazione. Le regole di ripartizione delle competenze delineano infatti una relazione circolare tra livello nazionale e decentrato, individuando nella sede periferica il principale centro operativo. A tale configurazione contribuisce il combinato disposto tra le tempistiche dei rinnovi, che collocano la stipula del contratto provinciale in una fase intermedia del ciclo di vigenza del CCNL, e l'ampiezza delle materie che il contratto nazionale rimette alla competenza del livello decentrato.

In questo modo, il contratto provinciale svolge una funzione di “adattamento dinamico” delle condizioni di trattamento da quest'ultimo definite, pur restando vincolato ai limiti stabiliti dalle specifiche clausole di rinvio contenute nel contratto nazionale.²⁰⁷

Il quadro regolativo si presenta fortemente frammentato su base territoriale, in coerenza con la struttura storica del sistema agroalimentare, ma con il rischio di alimentare dinamiche di concorrenza al ribasso tra territori. Non mancano, tuttavia, alcune disposizioni contrattuali che introducono elementi di maggiore flessibilità, prevedendo, ad esempio, la possibilità di individuare sedi e livelli di contrattazione alternativi a quello provinciale.

Un'evoluzione più significativa si registra con l'Accordo del giugno 2018²⁰⁸, che segna un avanzamento nel processo di rinnovamento della struttura contrattuale fino ad ora affidato agli strumenti residuali. In tale prospettiva si collocano le disposizioni del CCNL operai agricoli che consentono di definire discipline specifiche per determinati settori o

²⁰⁷ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, pp. 607-608.

²⁰⁸ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 377.

comparti produttivi, nonché di stipulare specifiche intese volte a sostenere lo sviluppo economico e occupazionale o a gestire situazioni di crisi, secondo una logica assimilabile alle clausole di uscita proprie delle relazioni industriali contemporanee.²⁰⁹

Di conseguenza, le condizioni contrattuali possono variare anche sensibilmente da una provincia all'altra. Ad esempio, il contratto provinciale di Reggio Emilia risulta generalmente più favorevole rispetto a quello di Modena, questo perché l'agricoltura reggiana è fortemente legata alla zootecnia²¹⁰ e alla filiera del Parmigiano Reggiano, un settore economicamente solido e ad alto valore aggiunto. Al contrario, l'agricoltura modenese è caratterizzata in misura maggiore dalla frutticoltura, un comparto più esposto alla variabilità climatica e alle patologie delle colture, fattori che incidono sulla stabilità e sulla redditività della produzione.²¹¹

Il CCN “trainante” della categoria sembra dunque orientarsi verso una progressiva strutturazione di forme di contrattazione decentrata configurabili secondo assetti differenziati e riferibili a diversi ambiti geografici, di comparto e aziendali. Tale evoluzione è resa possibile dall’impiego di tecniche e strumenti la cui disciplina resta affidata allo stesso CCNL, ma che trovano oggi un solido fondamento di principio nella “clausola generale” contenuta nell’Accordo sulle relazioni sindacali.

Si delinea, pertanto, un processo di progressivo avvicinamento del CCNL operai agricoli a esperienze negoziali parallele, caratterizzate da assetti meno uniformi e meno rigidamente strutturati.²¹²

Spostando l’attenzione oltre gli assetti negoziali, ulteriori profili sostanziali della contrattazione collettiva agricola offrono elementi utili nella prospettiva delle relazioni di filiera. Un primo ambito riguarda la struttura della retribuzione.²¹³

Ferma restando la funzione “difensiva” del contratto provinciale - la cui competenza nella determinazione del salario può essere letta anche come strumento di tutela rispetto alle

²⁰⁹ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, pp. 609-610.

²¹⁰ La zootecnia o zootecnica è la disciplina che si occupa della produzione, dell’allevamento e della cura (non in senso clinico) degli animali domestici.

²¹¹ Intervista Pessolano-Riso, cit.

²¹² I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, p. 612.

²¹³ G. Urbisaglia, *L’efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giffrè Francis Lefebvre, Milano, 1/2022, p. 245.

discontinuità e alle contingenze proprie della contrattazione di filiera - gli effetti potenzialmente “virtuosi” di quest’ultima possono riflettersi sulle condizioni di lavoro attraverso le disposizioni che consentono al livello decentrato di definire sistemi di remunerazione incentivanti, collegati al raggiungimento di obiettivi di produttività, qualità e competitività, modulabili anche in relazioni ai diversi settori merceologici.²¹⁴

Considerato che uno degli elementi più qualificanti dei contratti di fornitura riconducibili all’OCM riguarda la qualità dei risultati produttivi conseguiti dalle imprese agricole, la possibilità di individuare meccanismi retributivi parametrati agli indicatori qualitativi e quantitativi definiti nella contrattazione di filiera potrebbe rappresentare un’efficace banco di prova per il coordinamento tra i due sistemi negoziali, consentendo, attraverso tale canale, una redistribuzione ai lavoratori di parte dei benefici economici ottenuti dalle imprese.

L’ampiezza del quadro delineato consente di ritenere che il rafforzamento degli strumenti partecipativi previsti dalla contrattazione collettiva, quali l’informazione, la consultazione e la codecisione, possa costituire il presupposto per un’efficace “triangolazione” tra i diversi sottosistemi regolativi che operano nelle relazioni di filiera. L’esito atteso è quello di una maggiore omogeneità delle basi informative, tale da permettere alla contrattazione collettiva di governare più efficacemente gli effetti che le relazioni commerciali producono sulle condizioni di lavoro nel segmento primario. In questa prospettiva, emerge con chiarezza il ruolo centrale delle organizzazioni professionali, chiamate a svolgere una funzione di raccordo essenziale all’interno di un sistema così complesso.²¹⁵

Nel corso dell’incontro svolto presso la sede provinciale della CGIL di Modena, il dott. Riso e il dott. Pessolano mi hanno inoltre consegnato una copia del Contratto provinciale di lavoro per gli operai agricoli e florovivaisti della provincia di Modena, sottoscritto il 21 settembre 2021 e attualmente in vigore, con scadenza prevista nel corso dell’anno.

L’analisi del testo contrattuale consente di evidenziare alcuni elementi di particolare rilievo nella regolazione del lavoro agricolo a livello territoriale. In primo luogo, il contratto disciplina in modo puntuale il mercato del lavoro agricolo, introducendo

²¹⁴ G. Urbisaglia, *L’efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giffrè Francis Lefebvre, Milano, 1/2022, p. 259.

²¹⁵ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, p 618.

strumenti volti a favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro, come il diritto al passaggio da tempo determinato a tempo indeterminato al raggiungimento di determinate soglie di giornate lavorate presso la stessa azienda (art. 5 – Riassunzioni; art. 6 – Categorie di operai agricoli).

Accanto a tali previsioni, particolare importanza assumono le misure volte a garantire maggiore trasparenza e legalità lungo la filiera produttiva, come la regolamentazione degli appalti, finalizzata ad evitare fenomeni di “*dumping contrattuale e sociale*” e a garantire il rispetto dei contratti collettivi da parte delle imprese coinvolte (art. 9 – Appalti).

Ulteriori profili rilevanti riguardano il rafforzamento degli strumenti di bilateralità, attraverso il ruolo attribuito all'ente bilaterale territoriale e alla cassa integrativa (CIIMLA²¹⁶), cui sono affidate funzioni di sostegno al reddito, integrazione delle prestazioni e promozione della salute sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 2 – Relazioni sindacali; Titolo VII – previdenza, assistenza, tutela della salute).

Nel complesso, il contratto provinciale si configura non solo come strumento di regolazione dei rapporti di lavoro, ma anche come dispositivo di governance del mercato del lavoro agricolo a livello locale, in grado di incidere sulle dinamiche di stabilizzazione occupazionale, sulla qualità del lavoro e sul contrasto alle pratiche di sfruttamento.²¹⁷

Occorre inoltre osservare che nel settore agricolo si registra da tempo una difficoltà significativa nel reperimento di manodopera.²¹⁸

Pertanto, per rendere il lavoro agricolo più attrattivo, soprattutto per i giovani, è necessario intervenire innanzitutto sul livello retributivo, che rimane tra i più bassi nel mercato del lavoro. Un miglioramento delle retribuzioni rappresenta quindi una condizione fondamentale per aumentare la capacità del settore di attrarre e trattenere manodopera.

Accanto alla dimensione salariale, risultano rilevanti anche alcuni aspetti normativi, tra cui il rafforzamento delle tutele in materia di malattia, infortunio e maternità, nonché l'introduzione di strumenti che favoriscano una migliore conciliazione tra tempi di vita e

²¹⁶ Cassa Integrativa Indennità Malattie Lavoratori Agricoli

²¹⁷ Cgil Modena, Rinnovato il contratto provinciale per oltre 10.000 operai agricoli della provincia di Modena, <https://www.cgilmodena.it/rinnovato-il-contratto-provinciale-per-oltre-10-000-operai-agricoli-della-provincia-di-modena/> (accesso 22 marzo 2026).

²¹⁸ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, pp. 378-379.

tempi di lavoro. Tali interventi potrebbero contribuire anche ad aumentare la partecipazione femminile in un settore che, tradizionalmente, presentano una limitata presenza di lavoratrici.²¹⁹

Per far fronte alla crescente difficoltà nel reperimento di manodopera, molte aziende agricole tendono sempre più spesso ad assumere a tempo indeterminato i lavoratori ritenuti più qualificati o affidabili, con l'obiettivo di costruire rapporti di lavoro più stabili e duraturi.

Negli ultimi anni si è infatti osservato una progressiva tendenza alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro in questo settore. Pur rimanendo ampiamente diffuso il ricorso al lavoro avventizio, tradizionalmente utilizzato per far fronte alla stagionalità delle colture, un numero crescente di imprese agricole mostra una maggiore propensione a consolidare il rapporto con la manodopera più esperta. Tale dinamica rappresenta, almeno in parte, una risposta alle difficoltà di reperimento di lavoratori e alla necessità di trattenere personale dotato di competenze ed esperienza nel settore.

In assenza di condizioni economiche e normative più favorevoli, il lavoro agricolo tende a essere percepito come un'occupazione temporanea o di passaggio, spesso svolta da studenti nei periodi estivi o per l'appunto, sempre più frequentemente, da lavoratori migranti.

3.3 Le parti sociali nella rappresentanza degli interessi e strumenti di regolazione collettiva nelle filiere agricole

Il presente paragrafo propone un'analisi delle dinamiche collettive che caratterizzano la filiera agroalimentare, muovendo da una domanda di ricerca di fondo, ossia quale ruolo svolgono le relazioni sindacali nel governo di tali filiere. Per rispondere, è necessario spostare l'attenzione sui comportamenti e interazioni tra gli attori sociali, considerando non solo il sindacato dei lavoratori, ma anche le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro.

L'indagine consente così di interrogarsi più in generale sulla funzione delle rappresentanze degli interessi nella regolazione del mercato agroalimentare, un settore

²¹⁹ Intervista Pessolano-Riso, cit.

caratterizzato da forte frammentazione produttiva, rapporti di filiera spesso asimmetrici e ampia presenza di lavoro stagionale e migrante.

In questa prospettiva, le relazioni sindacali - attraverso la contrattazione collettiva, il dialogo sociale e le iniziative territoriali - possono contribuire alla definizione di regole e strumenti utili a promuovere condizioni di lavoro regolari e a rafforzare la sfera della governance.

L'analisi verrà quindi sviluppata esaminando il fenomeno collettivo dapprima dal punto di vista dell'organizzazione e della rappresentanza degli interessi e successivamente sotto il profilo dell'azione sindacale e dei principali strumenti adottati.²²⁰

Per quanto riguarda la rappresentanza dei lavoratori, verranno innanzitutto evidenziate le difficoltà incontrate dalle principali organizzazioni sindacali nel radicarsi nella parte a monte della filiera agricola, in particolare nello svolgimento di una funzione di aggregazione e rappresentanza dei lavoratori più esposti a condizioni di sfruttamento. Alcune di queste organizzazioni, tuttavia, stanno cercando di elaborare nuove strategie di tutela degli interessi collettivi, promuovendo iniziative innovative e meritevoli di attenzione, in un contesto assai complesso.

In questa direzione, l'intervista condotta presso la sede provinciale della CGIL a Modena con due rappresentanti sindacali del settore in esame ha consentito di raccogliere alcuni esempi concreti delle iniziative che il sindacato intende promuovere o ha già avviato, illustrandomi possibili strumenti volti a rafforzare la tutela dei lavoratori agricoli e a contrastare situazioni di sfruttamento.

Nel corso dell'intervista sono emerse alcune questioni centrali, tra cui il problema degli alloggi per i lavoratori stranieri che rappresentano una parte significativa della manodopera agricola. Il tema abitativo risulta particolarmente delicato, anche perché in molti casi i caporali gestiscono direttamente le sistemazioni, affittando alloggi precari e sovraffollati.

Un ulteriore nodo riguarda il trasporto dei lavoratori dal domicilio ai luoghi di lavoro, poiché molti non dispongono di mezzi propri. In questo contesto è stata richiamata l'esperienza del progetto "Agribus"²²¹, sperimentato in provincia di Ferrara

²²⁰ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 363.

²²¹ Ministero dell'Interno, *Contrasto al caporalato: a Ferrara parte il progetto "Agribus" per il trasporto dei lavoratori agricoli*, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/contrasto-caporalato-ferrara-parte-progetto-agribus-trasporto-dei-lavoratori-agricoli> (accesso 14 marzo 2026).

(Portomaggiore) nell'ambito della bilateralità del settore agricolo, che ha previsto un servizio di trasporto collettivo finanziato dalle parti sociali tramite l'ente bilaterale.

Questa iniziativa rappresenta un esempio concreto di come gli strumenti della contrattazione collettiva possano incidere sulle dinamiche del mercato del lavoro, rafforzando il raccordo con le pratiche e gli accordi di filiera. Qui, infatti, assumono rilievo la bilateralità e i diritti di informazione e consultazione.

Il sistema bilaterale è richiamato dall'Accordo quadro interistituzionale del 2018 quale elemento di collegamento e rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, in particolare per iniziative sul collocamento della manodopera in collaborazione con le istituzioni competenti. Ciò si inserisce nel più ampio percorso di riforma dei CCNL agricoli, volto a rafforzare l'efficacia della bilateralità attraverso la razionalizzazione degli istituti e l'accentramento di funzioni e competenze in organismi unitari.²²²

All'Ente bilaterale nazionale è attribuita la competenza su una pluralità di materie riconducibili all'ambito del mercato del lavoro che, alla luce delle considerazioni svolte, presentano un collegamento diretto o indiretto con la dimensione di filiera. Tra queste rientrano la rilevazione dei fabbisogni formativi, il confronto permanente sui temi dello sviluppo, dell'occupazione e della competitività, nonché le attività di analisi, ricerca e monitoraggio delle dinamiche evolutive e strategiche del sistema agroalimentare e dei processi di riorganizzazione dei comparti produttivi.

Il CCNL cooperativo non prevede un sistema di enti bilaterali soprattutto come quello del CCNL comune, ma valorizza comunque la gestione partecipativa delle questioni occupazionali. A tal fine, introduce un articolato sistema di «informazione e confronto» che, a livello decentrato, si sviluppa in relazione ai diversi ambiti della contrattazione collettiva (aziendale, consortile, di gruppo o territoriale).²²³

Le relative disposizioni impegnano le imprese e le associazioni cooperative a fornire ai rappresentanti dei lavoratori informazioni su ambiti in parte coincidenti con quelli attribuiti alle organizzazioni interprofessionali nell'ambito dell'Organizzazione Comune dei Mercati (OCM), quali attività di ricerca agroalimentare, conferimenti, assistenza

²²² I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, p. 616.

²²³ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, p. 617.

tecnica, nuove produzioni e qualità dei prodotti, nonché programmi di investimento, innovazione tecnologica e organizzativa, andamento dell'occupazione, organizzazione del lavoro, salute e ambiente.

Sulla base di tale esperienza è stata avanzata la proposta di avviare un'iniziativa analoga anche nella provincia di Modena con il coinvolgimento dell'ente bilaterale locale CIIMLA e con l'individuazione di alcune aree pilota nella bassa modenese, ad esempio Mirandola.

Con riferimento alla questione abitativa, le organizzazioni sindacali hanno proposto di valutare, insieme alla regione Emilia-Romagna e alla provincia di Modena, il riutilizzo e la ristrutturazione di immobili pubblici inutilizzati da destinare ad alloggi temporanei per i lavoratori stagionali. Le associazioni datoriali hanno invece avanzato la proposta di recuperare immobili rurali dismessi, chiedendo al settore pubblico incentivi e agevolazioni fiscali per la ristrutturazione.

Sul fronte dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, è stata segnalata l'iniziativa "Agriday", con le aziende agricole del territorio, promossa dal centro per l'impiego di Vignola per favorire canali di reclutamento regolari della manodopera agricola, in particolare per giovani e studenti in vista della campagna di raccolta delle ciliegie. In questo quadro, la Regione intende rafforzare il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego, anche se permangono dubbi sulla loro capacità di rispondere tempestivamente ai fabbisogni delle imprese.

Parallelamente, il sindacato promuove iniziative di presidio del territorio come la campagna delle "Brigate del lavoro"²²⁴, attraverso la quale operatori sindacali incontrano direttamente i lavoratori nei campi per fornire informazioni e favorire l'emersione di eventuali situazioni di sfruttamento, svolgendo al contempo una funzione indiretta di deterrenza nei confronti delle pratiche irregolari.

Con riferimento invece alla rappresentanza datoriale, l'analisi si propone di comprendere come le associazioni imprenditoriali tendano a ridefinire il proprio posizionamento strategico anche alla luce delle difficoltà organizzative incontrate dal sindacato dei lavoratori. Venuta, in parte, meno la necessità di un forte investimento nelle relazioni

²²⁴ FLAI CGIL – Federazione Lavoratori Agroindustria, *Le Brigate del lavoro della Flai, un modello innovativo che può dare risposte ai lavoratori europei*, <https://www.flai.it/primo-piano/le-brigate-del-lavoro-della-flai-un-modello-innovativo-che-puo-dare-risposte-ai-lavoratori-europei/> (accesso 9 marzo 2026).

collettive con finalità difensive nei confronti di una controparte sindacale e strutturata, tali associazioni sembrano oggi orientarsi prevalentemente verso attività di servizio e di rappresentanza degli interessi presso le istituzioni, rischiando però di sottovalutare il ruolo che l'intermediazione sindacale può svolgere anche ai fini della loro stessa legittimazione nel sistema delle relazioni industriali.²²⁵

Le difficoltà nei rapporti con la base delle imprese rappresentate svolgono certamente un ruolo rilevante in questo quadro. Tali criticità emergono, ad esempio, nella crescente concorrenza tra associazioni datoriali tradizionali e nuovi soggetti di rappresentanza, che trovano spazio in un sistema caratterizzato da una forte proliferazione di contratti collettivi di diritto comune, talvolta qualificati come c.d. “pirata”. Sebbene tale fenomeno abbia una portata generale all'interno dell'ordinamento italiano, esso assume nel settore agricolo caratteristiche peculiari, in ragione della frammentazione del tessuto produttivo, della diffusione di microimprese e della debolezza dei meccanismi di controllo, che favoriscono l'applicazione di contratti meno tutelanti.

Se si osserva tuttavia la questione dal punto di vista dello sfruttamento del lavoro in agricoltura, il fenomeno di questo tipo di contrattazione sembra assumere un'incidenza relativamente limitata. In molti casi, infatti, una parte degli imprenditori - soprattutto quelli più fragili sotto il profilo organizzativo ed economico - tende piuttosto a ricorrere a forme di lavoro sommerso, come il lavoro nero, l'intermediazione illecita di manodopera o il cosiddetto lavoro “grigio”, al fine di eludere l'applicazione della contrattazione collettiva dei sindacati storici e contenere i costi di produzione.²²⁶

Nella provincia di Modena, come evidenziato anche dagli operatori sindacali, il problema principale non sembra essere tanto il lavoro completamente nero, quanto piuttosto forme diffuse di lavoro grigio, che si manifesta soprattutto nella sottodichiarazione delle giornate effettivamente lavorate e, in alcuni casi, nella corresponsione di retribuzioni inferiori a quelle previste dalla contrattazione collettiva. In molti casi, infatti, il rapporto di lavoro risulta formalmente regolato dal contratto provinciale degli operai agricoli, ma nella pratica viene dichiarata solo una parte delle giornate effettivamente lavorate. Può accadere, ad esempio, che un lavoratore svolga 20 giornate di lavoro, ma che gliene vengano registrate solamente 10.

²²⁵ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 364.

²²⁶ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, p. 150.

Ciò comporta conseguenze rilevanti parimenti sui diritti previdenziali dei lavoratori, oltre che chiaramente sul piano retributivo.

Questa situazione emerge chiaramente anche nell'attività di assistenza svolta dal sindacato, soprattutto nel periodo in cui si presentano le domande di disoccupazione agricola (entro il 31 marzo). In tale occasione vengono esaminate le buste paga e le giornate di lavoro dichiarate nell'anno precedente, e non è raro riscontrare casi in cui risultano registrate pochissime giornate lavorative in alcuni mesi, anche fino a tre o quattro, a fronte di un'attività che potrebbe essere stata in realtà più intensa.

Naturalmente esistono anche periodi di calo fisiologico dell'attività agricola, legati ad esempio alle condizioni climatiche o alla stagionalità delle colture; tuttavia, in diversi casi la riduzione delle giornate dichiarate appare riconducibile a pratiche di occultamento parziale del lavoro effettivamente svolto.²²⁷

In una prospettiva di governo condiviso della filiera, un ruolo potenzialmente rilevante potrebbe essere svolto anche dal sistema della bilateralità, all'interno del quale si registrano alcune iniziative a favore dei lavoratori più vulnerabili, sebbene tali interventi presentino finora un impatto piuttosto limitato.

Maggior efficacia sembra invece emergere dalle esperienze di micro-concentrazione territoriale, attraverso cui i sindacati storici dei lavoratori e delle imprese collaborano con diverse istituzioni pubbliche – tra cui Prefetture, Questure, Ispettorati del lavoro, ASL, Centri per l'impiego, INPS e INAIL - nonché con soggetti del terzo settore, come Caritas e altre associazioni. Tali reti di cooperazione territoriale hanno dato vita a iniziative volte a promuovere la legalità e a sostenere i lavoratori con progetti di attivazione degli sportelli territoriali di assistenza e orientamento, nonché la realizzazione di progetti di trasporto dedicato per i lavoratori stagionali, come nel caso del c.d. "Agribus", e di iniziative di informazione diretta nei luoghi di lavoro, quali le c.d. "Brigate del lavoro".

L'"*economic approach*" che caratterizzò sempre più l'azione dell'Unione europea, influenzando anche le normative nazionali, tende a rafforzare dinamiche di rimercantilizzazione del lavoro.²²⁸ In questo contesto, le relazioni sindacali e i relativi strumenti di regolazione collettiva appaiono progressivamente marginalizzati, come

²²⁷ Intervista Pessolano-Riso, cit.

²²⁸ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 365.

dimostra anche la limitata integrazione tra tali strumenti e le politiche di responsabilità sociale delle imprese.

In assenza di un deciso investimento nelle istituzioni, in particolare a livello sovranazionale, e senza un adeguato sostegno allo sviluppo di relazioni sindacali capaci di orientare i processi economici verso obiettivi di giustizia e tutela della dignità del lavoro, diventa difficile per le parti sociali operanti a livello nazionale per seguire strategie efficaci di governo delle catene del valore agroalimentari.

3.3.1 L'azione sindacale per la tutela dei lavoratori agricoli

Non è possibile stabilire con precisione quanti tra i lavoratori e le lavoratrici che si rivolgono ai Presidi territoriali siano effettivamente iscritti a un'organizzazione sindacale. Questo dato è già indicativo di quanto la questione della rappresentanza sindacale risulti, purtroppo, poco rilevante nei livelli più alti della filiera agroalimentare, dove tali soggetti sono generalmente impiegati come braccianti agricoli.²²⁹

Ciò nonostante, il tema delle relazioni collettive in agricoltura mantiene una notevole attualità. Da un lato, infatti, il settore è stato interessato da profondi processi di trasformazione che lo hanno reso sempre più aperto alla modernizzazione e alle dinamiche dei mercati globali; dall'altro, esso si colloca in un contesto produttivo lontano dal modello della grande fabbrica industriale, nel quale il sindacato è chiamato da tempo a sperimentare nuove forme di radicamento.²³⁰

Il quadro appare ancora più complesso se si considera la struttura del mercato del lavoro agricolo, in particolare il segmento più fragile rappresentato dai braccianti, spesso di origine migrante. In questo ambito, le possibilità di organizzazione collettiva risultano ostacolate da diversi fattori: l'elevata mobilità della manodopera dovuta alla stagionalità delle colture, la vulnerabilità e ricattabilità dei lavoratori, le barriere culturali e linguistiche, nonché condizioni di marginalità sociale e di ghettizzazione. A ciò si aggiunge la diffusione di forme di lavoro sommerso o semi-sommerso, che riducono

²²⁹ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 366.

²³⁰ M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, p. 370.

l'effettività delle tutele legali e della contrattazione collettiva, esponendo i lavoratori a situazioni di sfruttamento anche gravi.

Le richieste di tutela avanzate dai lavoratori agricoli riguardano spesso diritti fondamentali, a partire dal pagamento della retribuzione. In molti casi, infatti, i braccianti si aspettano di ricevere il “salario di piazza”, retribuzione inferiore ai contratti collettivi che diventa riferimento nel settore, concordato informalmente all'inizio del rapporto di lavoro, che tuttavia può non essere corrisposto o essere pagato solo parzialmente.

Allo stesso tempo, il radicamento dell'azione sindacale nelle imprese agricole risulta particolarmente difficile. Ciò dipende non solo dalla condizione di fragilità della manodopera bracciantile, ma anche dalle caratteristiche stesse delle aziende agricole, spesso di piccole dimensioni o a conduzione familiare, sebbene inserite in filiere produttive di rilievo anche internazionale.²³¹

In questo contesto, venendo meno le condizioni per una tradizionale rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, una parte del sindacalismo storico - in particolare la CGIL - ha sperimentato nuove modalità di intervento, riconducibili al cosiddetto “sindacato di strada²³²”. Tale approccio mira a sviluppare una forma di intervento che ristabilisce un contatto diretto con i lavoratori nei luoghi in cui essi vivono e lavorano.

Attraverso operatori e iniziative mirate, il sindacato svolge attività di incontro e informazione nelle aree agricole più isolate, nei luoghi di aggregazione informale dei lavoratori, nonché nei ghetti, nelle tendopoli e nelle strutture di accoglienza per migranti. Tra le principali attività vi sono campagne informative sui diritti del lavoro, distribuzione di materiale informativo sui servizi disponibili e partecipazione a progetti e reti territoriali.

Accanto a queste iniziative di presidio del territorio, un altro ambito di intervento riguarda la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Nel settore agricolo si registra un'incidenza significativa di infortuni sul lavoro e malattie professionali e, per questa ragione, nella provincia di Modena, all'interno della CIIMLA, sono stati istituiti i Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali (RLST).²³³

²³¹ G. Picco, A. Garilli, *Il diritto sanzionatorio del lavoro*, in *Adapt Labour Studies*, Adapt University Press, n. 105, 2024, p. 186.

²³² P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 367.

²³³ Intervista Pessolano-Riso, cit.

Nel sistema previsto dalla normativa italiana, in particolare dal d. lgs. n. 81/2008, le aziende con più di 15 dipendenti devono dotarsi di un Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza aziendale (RLS). Tuttavia, nel settore agricolo modenese la maggior parte delle imprese e di piccole dimensioni spesso con meno di 10 dipendenti. Per colmare questa lacuna è stata quindi istituita la figura dell'RLST, un soggetto formato dalle organizzazioni sindacali con il compito di verificare il rispetto delle norme nelle aziende del territorio.

L'attività degli RLST, che prevede visite direttamente nelle imprese agricole, è stata recentemente avviata e interesserà circa 1800 aziende presenti nella provincia di Modena. Si tratta per lo più di realtà di dimensioni molto ridotte: circa il 95% delle imprese agricole modenesi ha meno di 10 dipendenti, con una media occupazionale di 5 o sei lavoratori. Molte di queste aziende sono a conduzione familiare e operano su appezzamenti di terreno relativamente piccoli soprattutto nel comparto della frutticoltura.

Gli addetti sono oltre 10.000 a livello nazionale, 3 RLST per provincia (uno per ogni organizzazione sindacale – CGIL, CISL, UIL).

L'introduzione degli RLST rappresenta quindi un tentativo di estendere le tutele in materia di salute e sicurezza anche alle imprese più piccole, che altrimenti difficilmente disporrebbe di strumenti interni di rappresentanza dei lavoratori.

Alla luce di queste esperienze, il fenomeno migratorio può essere interpretato non solo come un elemento di criticità, ma anche come uno stimolo al rinnovamento delle forme tradizionali di rappresentanza sindacale, configurandosi in parte come un'opportunità per ripensare modalità e strumenti dell'azione collettiva.²³⁴

Il coinvolgimento del sindacato in servizi di prossimità rivolti ai lavoratori più vulnerabili, in particolare migranti, ha favorito una conoscenza più approfondita del fenomeno dello sfruttamento lavorativo, delle filiere produttive che lo alimentano e delle sue dinamiche. Allo stesso tempo, tali attività hanno permesso di rafforzare il sostegno individuale ai lavoratori, facilitandone l'accesso alla tutela dei propri diritti e alla giustizia. Questa esperienza ha inoltre consentito al sindacato di affiancare all'azione di tutela diretta una più ampia attività di denuncia sociale e proposta istituzionale.²³⁵ Ciò è avvenuto sia a livello nazionale - dove il contributo delle organizzazioni sindacali è stato

²³⁴ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 368.

²³⁵ V. Leccese, D. Schiuma, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, 55/2018.

rilevante nel percorso che ha portato all'approvazione e alla successiva revisione della legge sul caporalato - sia a livello territoriale, attraverso la partecipazione a tavoli di confronto e organismi bilaterali, che rappresentano importanti sedi dialogo con le organizzazioni datoriali, anche alla luce delle difficoltà di confronto nelle forme tradizionali delle relazioni sindacali e dei ritardi nell'attuazione della componente promozionale prevista dalla legge n. 199/2016.

Resta tuttavia da valutare in quale misura questa strategia abbia effettivamente contribuito a rafforzare la dimensione associativa del sindacato in questo particolare segmento del mercato del lavoro e ad accrescere la sua capacità di rappresentare i lavoratori più vulnerabili.

Alcuni segnali in questa direzione emergono dall'esperienza del sindacalismo storico, in particolare dalla FLAI CGIL, impegnata nella sperimentazione di protocolli volti a contrastare l'intermediazione illecita di manodopera e il dumping contrattuale all'interno della filiera agroalimentare.²³⁶

3.3.2 La rappresentanza degli interessi datoriali nelle organizzazioni di categoria

In tanti settori, soprattutto quello oggetto di questo elaborato, il coinvolgimento attivo delle rappresentanze datoriali è fondamentale: senza la loro partecipazione, strumenti come protocolli di legalità, certificazioni etiche o iniziative territoriali contro lo sfruttamento rischiano di rimanere solo mere enunciazioni formali.

Infatti, emerge come le rappresentanze datoriali partecipino con una certa regolarità ai Tavoli di micro-concentrazione territoriale²³⁷, mentre risultano coinvolte in misura minore nelle diverse reti locali di cui fanno parte i Presidi agricoli²³⁸. Ciò non significa, tuttavia, che la collaborazione con tali realtà sia assente: quando i Tavoli funzionano efficacemente, essi favoriscono infatti il coinvolgimento delle principali organizzazioni

²³⁶ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, pp. 368-369.

²³⁷ I tavoli di micro-concentrazione territoriale o tavoli di confronto partenariale locale rappresentano strumenti di governance partecipativa che mirano a coinvolgere attori locali, istituzioni e parti sociali per definire strategie di sviluppo mirate.

²³⁸ I presidi delle associazioni datoriali sono strutture territoriali che offrono servizi, rappresentanza e tutela agli imprenditori. Queste organizzazioni sono differenziate per settore economico, dimensione aziendale e area geografica.

imprenditoriali nelle iniziative volte a promuovere accoglienza, integrazione e inclusione della manodopera più vulnerabile, nonché nei percorsi finalizzati alla trasparenza e alla legalità del lavoro lungo le filiere produttive.

Un esempio significativo è rappresentato dall'esperienza di Saluzzo, analizzata nell'ambito delle attività della Caritas. In questo caso il Presidio locale ha progressivamente costruito relazioni positive non solo con le associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro, ma anche con alcune fondazioni bancarie sensibili al tema e con importanti organizzazioni di produttori del territorio. Questa rete di collaborazioni, insieme all'attivismo del Comune di Saluzzo e della Regione Piemonte, ha costituito il contesto entro cui è stato avviato il Progetto P.A.S. (Prima Accoglienza Stagionale).²³⁹

Pur essendo oggetto di alcune criticità e di un acceso dibattito pubblico, tale iniziativa rappresenta comunque un'esperienza rilevante. Essa dimostra infatti la possibilità di costruire reti stabili di collaborazione tra soggetti pubblici e privati, che coinvolgono anche le organizzazioni sindacali e che mirano a gestire l'accoglienza dei lavoratori migranti stagionali secondo logiche strutturate, alternative agli interventi di carattere puramente emergenziale.

Al di là di esperienze positive come quella richiamata, i rapporti di collaborazione tra Presidi agricoli e mondo imprenditoriale non sembrano ancora costituire una pratica stabile e diffusa. Si tratta, piuttosto, di forme di partenariato ancora episodiche.

Eppure, il contrasto all'illegalità nel mercato del lavoro dovrebbe rappresentare una questione centrale anche per le associazioni datoriali. Ciò dipende non solo dal loro ruolo di rappresentanza politica, esercitato nei tavoli di concentrazione a livello territoriale e nazionale, ma anche dalla loro funzione di assistenza e rappresentanza tecnico-giuridica delle imprese associate, che si esprime soprattutto nell'ambito della contrattazione collettiva.

In effetti, il lavoro sommerso o semi-sommerso incide profondamente su questo sistema, poiché riduce l'ambito di applicazione dei contratti collettivi e rafforza in modo incontrollato il potere unilaterale del datore di lavoro. Tale fenomeno assume un rilievo ancora maggiore nell'ordinamento italiano, dove, in assenza di una disciplina legislativa sul salario minimo, è proprio la contrattazione collettiva a svolgere una funzione

²³⁹ P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, pp. 371-372.

essenziale nella determinazione della giusta retribuzione. Di conseguenza, pratiche come il sottosalario o il cosiddetto salario di piazza, tipiche dei contesti di lavoro irregolare, finiscono per compromettere il sistema delle relazioni sindacali e per porsi in contrasto con i principi costituzionali.

Negli ultimi anni il sindacalismo datoriale sembra aver progressivamente ridimensionato l'attenzione tradizionalmente dedicata alla funzione di relazioni industriali, orientandosi piuttosto verso altri ambiti, in particolare quello della loro erogazione dei servizi alle imprese associate.

A questa evoluzione hanno contribuito diversi fattori. Da un lato il processo di “secolarizzazione” della rappresentanza, che ha rafforzato l'importanza dei benefici concreti offerti agli associati come elemento decisivo per l'adesione alle organizzazioni imprenditoriali. Dall'altro lato, il fenomeno della disintermediazione, che ha interessato tutti gli attori collettivi e ha favorito una crescente aziendalizzazione delle relazioni di lavoro, con una maggiore diffusione di forme di gestione unilaterale dei rapporti da parte delle imprese.²⁴⁰

Ha probabilmente inciso anche una concezione tradizionale del sindacalismo datoriale, spesso interpretato come semplice risposta alla forza organizzata dei lavoratori. In questa prospettiva, la contrattazione collettiva e le relazioni sindacali non vengono considerate come strumenti utili per governare i processi produttivi, ma piuttosto come un limite al potere manageriale, da evitare ogni volta che i mutati rapporti di forza tra capitale e lavoro - la riduzione della sindacalizzazione o la particolare debolezza di alcuni segmenti della manodopera - rendano difficile ai lavoratori organizzarsi collettivamente per rivendicare condizioni di lavoro e retribuzioni adeguate.

Una simile concezione della rappresentanza può derivare anche dalle aspettative degli stessi associati, con cui le organizzazioni datoriali devono inevitabilmente confrontarsi. Ciò accade soprattutto quando gli iscritti sono imprese di dimensioni ridotte, spesso caratterizzate da una limitata cultura delle relazioni sindacali. Tuttavia, assecondare passivamente questa impostazione rischia di indebolire il ruolo specifico delle associazioni datoriali, progressivamente la funzione e accentuando le spinte alla frammentazione del sistema. Tali dinamiche sono già evidenti anche nel settore agricolo,

²⁴⁰ M. Ambrosini, D. De Luca, S. Pozzi, *Immigrati e sindacato tra protezione e rappresentanza*, in Quaderni di Rassegna Sindacale, 15/2014, pp. 105-106.

ad esempio attraverso fenomeni di contrattazione “pirata” o nella mancata unificazione delle organizzazioni di rappresentanza, che sarebbe invece stata auspicabile considerata la comune dipendenza del settore dalle politiche europee.

Quando il sistema delle relazioni sindacali si indebolisce, anche il contratto collettivo tende a perdere la propria funzione originaria. In alcuni casi esso viene utilizzato come strumento di dumping salariale o come mezzo opportunistico per accedere indirettamente a risorse finanziarie da parte di soggetti collettivi non rappresentativi. Parallelamente, per le imprese che intendono comunque evitare il lavoro completamente sommerso, la scelta tra i diversi contratti collettivi applicabili finisce spesso per basarsi su criteri di mera convenienza economica, piuttosto che sull'adesione a una determinata organizzazione datoriale. Questo fenomeno è favorito anche dall'assenza, nell'ordinamento italiano, di una disciplina legislativa che sostenga e regoli in modo più incisivo la contrattazione collettiva nel settore privato.

Tali spinte centrifughe, dovute in primo luogo alla difficoltà delle tradizionali organizzazioni datoriali di mantenere un rapporto solido con la propria base associativa, rischiano di mettere in discussione persino la loro funzione di lobby. Quando la rappresentante attività form non è accompagnata da una reale capacità di rappresentanza degli interessi delle imprese, è infatti inevitabile che nel tempo si indebolisca anche la loro influenza politica.²⁴¹

Nemmeno il rafforzamento della funzione di erogazione di servizi alle imprese sembra sufficiente a recuperare terreno sul piano associativo. Si tratta, infatti, di un ambito già ampiamente presidiato da consulenti e professionisti aziendali e, inoltre, poco promettente in settori come quello agricolo, dove la domanda di tali servizi resta relativamente limitata.

Più efficace potrebbe essere, invece, un rilancio del ruolo delle organizzazioni imprenditoriali come soggetti di rappresentanza nelle relazioni sindacali, non tanto recuperando modelli del passato, quanto ripensandone le modalità di intervento. Sarebbe necessario, da un lato, un più deciso sostegno del legislatore al sistema delle relazioni industriali; dall'altro, un rafforzamento degli strumenti negoziali di misurazione della rappresentatività sindacale di regola avviati con il *Testo unico sulla rappresentanza*

²⁴¹ V. Leccese, D. Schiuma, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, cit.

negoziale del 10 gennaio 2014 e successivamente sviluppati con l'accordo sul nuovo modello contrattuale del 28 febbraio 2018, sottoscritto il 9 marzo dello stesso anno. Un orientamento analogo è stato, in parte, recepito anche nel settore agricolo attraverso l'Accordo sulla rappresentanza allegato all'ultimo contratto collettivo nazionale sottoscritto dalle organizzazioni maggiormente rappresentative.²⁴²

Per quanto riguarda le politiche associative, sarebbe opportuno promuovere una visione dello sviluppo della filiera agroalimentare orientata alla sostenibilità sociale ed economica. Ciò implica investire nell'innovazione e nella cultura dell'impresa, nella qualità delle produzioni e nello sviluppo dei territori, ma anche sostenere politiche nazionali ed europee volte alla tutela qualitativa dei prodotti. A questo si affiancano obiettivi altrettanto rilevanti, come il contrasto alle infiltrazioni mafiose e un impegno più incisivo nella vigilanza e repressione delle pratiche illegali nella gestione delle attività produttive, nonché delle distorsioni presenti all'interno della filiera.

In questa prospettiva, anche le relazioni sindacali possono svolgere un ruolo importante, diventando uno spazio di sperimentazione di nuove pratiche, anche sul piano negoziale. Alcune esperienze sviluppate in altri settori dimostrano infatti la possibilità di promuovere forme di contrattazione collettiva di qualità, capace di incidere non solo sulle condizioni di lavoro ma anche sull'organizzazione complessiva delle filiere produttive.

Da questo punto di vista, il decentramento della contrattazione collettiva, che in agricoltura si realizza principalmente a livello territoriale o provinciale, potrebbe costituire uno strumento utile per rafforzare il ruolo e l'autorevolezza dei soggetti collettivi.

Attraverso un coordinamento tra la contrattazione sul lavoro e quella relativa ai prezzi di alcuni prodotti agricoli, sarebbe infatti possibile avviare forme di negoziazione di filiera. In un contesto in cui la regolazione del mercato ha progressivamente perso la propria dimensione pubblicista, un tempo realizzata attraverso strumenti di incentivazione e disincentivazione della produzione agricola, sono riemerse forme di aggregazione soggettiva che il diritto europeo dell'agricoltura aveva inizialmente previsto solo per specifici segmenti di mercato esposti alla frammentazione, come quello ortofrutticolo.

È stato progressivamente attribuito un ruolo centrale ai gruppi di produttori, tra cui associazioni, aggregazioni, organizzazioni di produttori e consorzi di tutela della qualità,

²⁴² P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, p. 374.

favorendone la diffusione anche mediante l'introduzione di deroghe alle ordinarie regole di concorrenza.²⁴³

In questo quadro, assume particolare rilievo il rapporto tra le organizzazioni datoriali e le forme di associazionismo dei produttori sviluppatasi all'interno delle filiere agroalimentari quali le organizzazioni di produttori (OP) e le organizzazioni interprofessionali (OI). Queste ultime operano su un piano prevalentemente economico-produttivo, svolgendo funzioni di coordinamento dell'offerta, programmazione delle produzioni e, in alcuni casi, definizione di regole comuni lungo la filiera.²⁴⁴

Le organizzazioni datoriali, pur mantenendo una funzione distinta, incentrata sulla rappresentanza degli interessi delle imprese e sulla contrattazione collettiva, si relazionano sempre più frequentemente con tali strutture, partecipando talvolta alla loro governance o contribuendo alla definizione di accordi di filiera.

Ne deriva un rapporto di complementarità tra diversi livelli di rappresentanza, in cui le associazioni imprenditoriali assumono un ruolo di raccordo tra le esigenze produttive e il sistema delle relazioni industriali.²⁴⁵

Attraverso un coordinamento tra la contrattazione sul lavoro e quella relativa ai prezzi di alcuni prodotti agricoli, sarebbe infatti possibile avviare forme di negoziazione di filiera. Ciò consentirebbe di costruire alleanze tra gli attori più vulnerabili del sistema produttivo, contrastando le dinamiche distorsive che spesso caratterizzano le filiere agroalimentari, dove i soggetti collocati a valle impongono prezzi molto bassi ai piccoli produttori, i quali finiscono poi per trasferire i costi di questa pressione economica sulla manodopera.

3.4 La governance internazionale e sovranazionale della sostenibilità sociale nelle filiere produttive

Una delle principali evoluzioni nell'ambito della responsabilità sociale d'impresa riguarda il processo di "giuridicizzazione" di strumenti originariamente fondati su logiche

²⁴³ I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, 1/2020, p. 238.

²⁴⁴ I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, p. 627.

²⁴⁵ I. Canfora, *La normativa speciale dell'impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa*, Adam Mickiewicz University Press, 1/2022, p. 51.

volontarie. L'esperienza degli ultimi anni mostra infatti come l'approccio prevalentemente *soft*, basato sull'adesione spontanea delle imprese a pratiche di responsabilità sociale e sulla pressione esercitata dai consumatori, non sia sufficiente a orientare i mercati verso modelli produttivi socialmente sostenibili.

In questo contesto si è assistito a un crescente intervento delle istituzioni europee attraverso strumenti di *hard law*, finalizzati a rafforzare l'effettività degli standard sociali lungo le catene del valore. Ne deriva la necessità di affiancare alle iniziative volontarie promosse dagli operatori economici un sistema di regolazione pubblica capace di coinvolgere l'insieme degli attori all'interno delle filiere produttive, comprese quelle di dimensione globale.

Negli ultimi anni si è consolidato a livello sovranazionale un insieme di interventi normativi volti a integrare la tutela dei diritti umani e sociali nelle attività delle imprese. Tali strumenti di regolazione incidono, in maniera diretta o indiretta, anche sulle imprese operanti nel settore agroalimentare, contribuendo a orientare l'organizzazione e il funzionamento delle filiere verso standard più elevati di sostenibilità sociale.²⁴⁶

3.4.1 La responsabilizzazione delle imprese nelle catene del valore e il ruolo della *due diligence* nella sostenibilità sociale della filiera agroalimentare

Un esempio di intervento normativo volto a rafforzare la dimensione sociale della sostenibilità nelle attività d'impresa è rappresentato dall'introduzione, a livello europeo, di specifici obblighi di informativa di carattere non finanziario a carico delle imprese maggiori. Tali obblighi sono stati inizialmente previsti dalla Direttiva (UE) 2014/95 e sono stati successivamente ampliati e rafforzati dalla Direttiva (UE) 2022/2464 sulla rendicontazione societaria di sostenibilità.

L'Unione europea ha infatti riconosciuto il ruolo centrale della trasparenza informativa in materia di sostenibilità, ritenendo che la diffusione di informazioni relative agli impatti sociali e ambientali delle attività d'impresa consenta di individuare con maggiore efficacia

²⁴⁶ A. Abbasciano, *Strumenti volontari e due diligence per la costruzione di una filiera agroalimentare socialmente sostenibile*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 4/2024, p. 893.

i rischi connessi alla sostenibilità e che contribuisca a rafforzare la fiducia di investitori, consumatori e altri stakeholder.

Suddetta Direttiva 2014/95/UE - intervenendo sulla Direttiva 2013/34/UE relativa all'informativa di bilancio - ha introdotto significative integrazioni alla disciplina delle informazioni che le grandi imprese sono tenute a fornire nell'ambito della relazione sulla gestione, imponendo la predisposizione di una specifica dichiarazione contenente dati e informazioni sulle politiche aziendali in materia di sostenibilità.

Tra gli elementi oggetto di rendicontazione possono rientrare, ad esempio, le iniziative adottate dalle imprese per promuovere la parità di genere, le condizioni di lavoro e il dialogo sociale, l'applicazione delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, nonché il rispetto dei diritti dei lavoratori all'informazione e alla consultazione e delle libertà sindacali.

Le criticità emerse in merito alla richiesta degli stakeholder di informazioni più complete, nonché di criteri di rendicontazione maggiormente uniformi - hanno condotto a una revisione della Direttiva (UE) 2013/34 attraverso la Direttiva (UE) 2022/2464 Sulla rendicontazione societaria di sostenibilità. Quest'ultima ha rafforzato e precisato il contenuto delle informazioni oggetto di comunicazione, ampliandone l'ambito soggettivo di applicazione anche alle grandi imprese non quotate e alle piccole e medie imprese quotate. Inoltre, al fine di garantire una maggiore omogeneità e confrontabilità, la Direttiva prevede l'adozione di principi comuni obbligatori di rendicontazione della sostenibilità (i *European Sustainability Reporting Standards* – ESRS), da definire mediante atti delegati.

Una prima serie di tali standard è stata adottata con il Regolamento delegato (UE) 2023/2772 della Commissione del 31 luglio 2023, elaborato sulla base del contributo tecnico del Gruppo consultivo europeo sull' informativa finanziaria (l'*European Financial Reporting Advisory Group* – EFRAG), Al quale è stato inoltre affidato il compito di sviluppare ulteriori standard settoriali per disciplinare in modo più specifico gli obblighi informativi delle imprese operanti in determinati ambiti produttivi, tra cui quello dell'agricoltura, dell'allevamento e della pesca. Sebbene tale processo sia ancora in corso, appare già evidente come questi obblighi di trasparenza siano destinati a incidere anche sulle imprese inserite nelle filiere agroalimentari.

Con particolare riferimento al settore primario, tra gli strumenti di *hard law* che incidono più direttamente sul funzionamento delle filiere agroalimentari si possono richiamare, la Direttiva (UE) 2019/633 relativa alle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare, volta a riequilibrare le relazioni economiche tra gli operatori della catena del valore e a rafforzare la posizione contrattuale dei produttori agricoli. In più vi è l'introduzione della condizionalità sociale prevista dall'art. 14 del Regolamento (UE) 2021/2115 nell'ambito della nuova Politica Agricola Comune per il periodo 2023-2027.²⁴⁷ A questi strumenti si affiancano, inoltre, interventi normativi più recenti che introducono obblighi particolarmente incisivi in capo alle imprese ai fini della sostenibilità e il regolamento europeo, approvato il 23 aprile 2024, che vieta l'immissione sul mercato, l'importazione e l'esportazione di prodotti realizzati mediante lavoro forzato.

Il regolamento stabilisce un divieto espresso di immissione sul mercato dell'Unione, messa a disposizione o esportazione di prodotti realizzati mediante il ricorso a tale forma di sfruttamento (art. 3). La disposizione, relativa al contrasto al lavoro forzato, rinvia alla nozione già consolidata a livello internazionale, in particolare a quella contenuta nella convenzione OIL n. 29 del 1930 che lo definisce come “*ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente*” (art. 2, par. 1).²⁴⁸

La norma introduce quindi un principio generale volto a impedire che beni ottenuti mediante il lavoro forzato possano circolare nel mercato europeo o essere esportati verso Paesi terzi.

Tutto ciò attribuendo particolare rilievo alla cooperazione internazionale e allo scambio di informazioni tra le autorità competenti dei Paesi terzi, le organizzazioni internazionali, gli attori della società civile e le organizzazioni sindacali e datoriali, nonché altri soggetti interessati.

In caso di accertata violazione del divieto previsto dall'art. 3, l'autorità competente adotta una decisione con cui ordina agli operatori economici coinvolti di ritirare dal mercato dell'Unione i prodotti già immessi omessi a disposizione e di procedere al loro

²⁴⁷ Cfr. supra, Cap. 2, § 2.2, p. 73-75 e ss..

²⁴⁸ Organizzazione Internazionale del Lavoro, Forced Labour Convention, n. 29, adottata a Ginevra il 28 giugno 1930 ed entrata in vigore il 1° maggio 1932, <https://www.ilo.org/it/resource/altro/c29-convenzione-sul-lavoro-forzato-1930> (accesso 21 marzo 2026).

smaltimento, attraverso operazioni di riciclo oppure mediante la loro definitiva inutilizzazione (art. 25).

Qualora, invece, gli operatori economici dimostrino di essersi conformati alla decisione adottata le autorità competenti possono revocare il provvedimento con effetti per il futuro. Per quanto riguarda il profilo sanzionatorio, il regolamento demanda agli Stati membri il compito di stabilire le sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto delle decisioni adottate dalle autorità competenti, prevedendo tuttavia che tali misure debbano essere effettive, proporzionate e dissuasive.

Nel complesso, il regolamento rappresenta un ulteriore passo avanti nel rafforzamento del quadro normativo sovranazionale volto a contrastare le forme di sfruttamento lavorativo e a promuovere il rispetto dei diritti umani lungo le catene di approvvigionamento.

La sua attuazione richiederà tuttavia un significativo sforzo di coordinamento tra istituzioni pubbliche, imprese e società civile, nonché un efficace raccordo tra le diverse autorità competenti.

Inoltre, la disciplina dovrà essere applicata in combinazione con la Direttiva (UE) 2024/1760 sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, dal momento che gli obblighi di diligenza relativi al lavoro forzato previsti dal regolamento non introducono ulteriori adempimenti rispetto a quelli già stabiliti dal diritto dell'Unione o dalle normative nazionali (art. 1).²⁴⁹

La Direttiva (UE) 2024/1760 Relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, approvata il 5 luglio 2024, rappresenta l'esito del processo normativo avviato a livello europeo dal 2021 con l'obiettivo di rafforzare la responsabilità delle imprese rispetto agli impatti sociali e ambientali nelle proprie attività.

È opportuno richiamare alcuni elementi essenziali della nuova disciplina al fine di valutarne le possibili ricadute sulle imprese operanti nelle catene del valore agroalimentari anche di dimensione globale.

La Direttiva impone agli Stati membri di introdurre l'obbligo per le imprese di esercitare un adeguato dovere di diligenza rispetto agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente derivanti dalle proprie attività, da quelle delle società controllate e da quelle

²⁴⁹ A. Abbasciano, *Strumenti volontari e due diligence per la costruzione di una filiera agroalimentare socialmente sostenibile*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 4/2024, p. 895-896.

dei partner commerciali inseriti nelle rispettive catene di attività (art. 1, lett. a). Accanto a ciò, essa richiede l'adozione di meccanismi volti a garantire la responsabilità delle imprese - anche sul piano civile - per le violazioni connesse al mancato rispetto di tali obblighi (art. 1, lett. b), nonché la predisposizione di specifici piani aziendali diretti alla mitigazione dei cambiamenti climatici (art. 1, lett. c).

L'ambito di applicazione soggettivo della direttiva è determinato sulla base di criteri dimensionali, legati al numero di dipendenti e al fatturato globale.

A differenza della proposta iniziale, la disciplina non distingue più i settori ad alto rischio, assumendo quindi carattere trasversale e applicandosi alle imprese di tutti i settori produttivi.

Alla luce di ciò, si evidenzia la necessità di intervenire sugli squilibri di potere presenti nella filiera agroalimentare, al fine di garantire una distribuzione più equa del valore e rafforzare la posizione economica degli agricoltori, anche attraverso pratiche di acquisto più responsabili da parte dei grandi operatori della trasformazione e della distribuzione. Con riferimento all'ambito di applicazione oggettivo, la direttiva introduce un sistema di *due diligence* che impone alle imprese di individuare e prevenire gli impatti negativi delle proprie attività sui diritti umani e sull'ambiente mediante l'adozione di specifici piani di prevenzione basati sulla gravità e sulla probabilità dei rischi individuati.

Questi ultimi sono ulteriormente specificati nelle parti I e II dell'Allegato alla Direttiva, le quali individuano le fattispecie rilevanti mediante il rinvio a determinate fonti del diritto internazionale.

Tuttavia, tale delimitazione con riferimento alla materia oggetto della disciplina non appare pienamente esaustiva, poiché non include il riferimento ad altre importanti fonti internazionali. Desti alcune perplessità la scelta di circoscrivere l'ambito applicativo mediante un rinvio a un insieme di fonti non completo.

Un altro aspetto rilevante, anche in considerazione dei possibili effetti sul sistema agroalimentare, è rappresentato dal meccanismo di responsabilizzazione "a cascata" previsto dalla direttiva. Questo comporta l'estensione dell'obbligo di *due diligence* e della connessa responsabilità civile, mediante strumenti contrattuali, a diversi soggetti che partecipano alla catena di attività dell'impresa capofila, pur non rientrando direttamente tra i destinatari della disciplina sulla base dei criteri stabiliti *ratione personae*.

Per evitare che l'obbligo di diligenza venga semplicemente trasferito ai partner commerciali (spesso di piccole dimensioni) la direttiva impone all'impresa capofila di adeguare le proprie strategie aziendali, incluse le pratiche di approvvigionamento, progettazione e distribuzione, e di fornire un sostegno ai partner commerciali, particolarmente alle piccole e medie imprese.

Nell'ambito delle filiere agroalimentari, la concreta configurazione delle clausole contrattuali assume quindi un ruolo decisivo per evitare che il meccanismo delineato determini situazioni di dipendenza economica dei produttori agricoli nei confronti degli acquirenti dei loro prodotti.

Con riferimento agli strumenti di *enforcement*, la direttiva prevede un sistema di tutela articolato su due livelli: da un lato, vi è l'applicazione di sanzioni per la violazione delle disposizioni nazionali di attuazione; dall'altro, il riconoscimento della responsabilità civile delle imprese per i danni derivanti da degli obblighi di dovuta diligenza.

Importante è il ruolo assunto dal rafforzamento dei meccanismi di *private enforcement*, poiché l'art. 29 consente alle vittime di agire in giudizio per ottenere il risarcimento dei danni subiti quando la mancata osservanza degli obblighi di diligenza abbia leso i loro interessi giuridici. Tale previsione rappresenta uno degli elementi più innovativi della direttiva, trasformando il dovere di diligenza in un vero e proprio obbligo giuridico e garantendo una tutela più effettiva le vittime.²⁵⁰

In conclusione, gli strumenti analizzati rappresentano un primo passo verso il rafforzamento della tutela dei diritti umani nel lavoro agricolo e della sostenibilità sociale delle filiere agroalimentari. Sarà tuttavia necessario monitorarne attentamente l'attuazione, affinché gli obblighi previsti non si riducano a meri elementi formali ma contribuiscano a integrare stabilmente gli standard sociali nelle strategie e nella governance delle imprese.²⁵¹

²⁵⁰ A. Abbasciano, *Strumenti volontari e due diligence per la costruzione di una filiera agroalimentare socialmente sostenibile*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 4/2024, po. 898-900.

²⁵¹ A. Abbasciano, *Strumenti volontari e due diligence per la costruzione di una filiera agroalimentare socialmente sostenibile*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 4/2024, p. 903.

3.4.2 Gli accordi interprofessionali nella regolazione delle filiere: il caso del tabacco

Nell'ambito della governance multilivello della sostenibilità sociale nelle filiere produttive, accanto agli strumenti normativi di origine internazionale ed europea assumono crescente rilievo anche forme di coordinamento settoriale fondate sulla cooperazione tra i vari attori della filiera.

Per quanto riguarda gli strumenti operativi attraverso i quali le imprese appartenenti alla filiera possono dare concreta attuazione alle politiche di RSI, un ruolo di particolare rilievo è svolto dalle forme di aggregazione tra operatori economici. In questo ambito assumono importanza le aggregazioni orizzontali tra produttori, rappresentate dalle organizzazioni di produttori²⁵², e le aggregazioni verticali che coinvolgono soggetti operanti in diverse fasi della filiera, note come organizzazioni interprofessionali.²⁵³

Pur trattandosi di strumenti finalizzati al perseguimento di una pluralità di obiettivi, quali il rafforzamento del potere contrattuale dei produttori, il miglior coordinamento delle relazioni di filiera e la valorizzazione dei prodotti agricoli, tali strutture associative possono svolgere anche un ruolo rilevante nella promozione della sostenibilità sociale. Attraverso gli strumenti di regolazione e di coordinamento interno, nonché mediante forme di contrattazione collettiva o accordi di filiera²⁵⁴ tra gli operatori del settore, esse sono infatti in grado di incidere sui comportamenti delle imprese aderenti, introducendo regole e standard di condotta che possono contribuire a favorire il rispetto di principi e requisiti riconducibili alla sostenibilità sociale lungo l'intera filiera produttiva.

Un esempio rilevante in tal senso è rappresentato dall'Accordo sul tabacco del 2021²⁵⁵, che si inserisce nel quadro delle politiche europee di organizzazione delle filiere agroalimentari e costituisce un caso concreto di regolazione della filiera attraverso strumenti di cooperazione tra le parti.

²⁵² Cfr. supra, Cap. 1, § 1.1, par. 1.1.1, pp. 8-9.

²⁵³ A. Abbasciano, *Strumenti volontari e due diligence per la costruzione di una filiera agroalimentare socialmente sostenibile*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 4/2024, p. 885.

²⁵⁴ Cfr. supra, Cap. 1, § 1.1, par. 1.1.1, p. 10; Cap. 1, § 1.1, par. 1.1.2, p. 12.

²⁵⁵ Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, <https://www.masaf.gov.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17187> (accesso 13 marzo 2026).

Difatti, l'intesa si colloca in un contesto di progressiva ridefinizione delle politiche di sostegno al settore in esame, caratterizzato dalla cessazione dei regimi di aiuto legati alla produzione e dalla conseguente necessità di dotare il mercato di strumenti di regolazione capace di garantire stabilità economica agli operatori e maggiore trasparenza nei rapporti di filiera.

Tra gli obiettivi perseguiti dall'accordo rientrano il miglioramento della qualità del prodotto, l'adattamento della produzione alle esigenze del mercato e la promozione di pratiche agronomiche sostenibili. In particolare, l'intesa mira a favorire la diffusione di metodi produttivi più attinenti alla tutela dell'ambiente, alla riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari e al rafforzamento dei sistemi di tracciabilità della produzione.

L'accordo presta, inoltre, attenzione alla dimensione sociale della produzione, promuovendo l'adozione di buone pratiche di lavoro agricolo (*Agricultural Labor Practices* – ALP) e il rispetto di standard misurabili in materia di condizioni di lavoro, anche attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

L'Accordo interprofessionale sul tabacco per i raccolti 2021-2023 è stato sottoscritto il 10 Febbraio 2021 nell'ambito dell'Organizzazione Interprofessionale Tabacco Italia dalle principali organizzazioni rappresentative dei produttori e trasformatori del settore, ossia O.N.T.²⁵⁶ Italia Scarl, UN.I.TAB.²⁵⁷ Scarl e A.P.T.I.²⁵⁸, con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali di categoria FAI-CISL, FLAI-CGIL e UILA-UIL, che ne hanno condiviso i contenuti in relazione alla tutela della legalità e delle condizioni di lavoro nel settore.

Specificatamente, lo strumento menzionato si inserisce nel quadro normativo delineato dal Regolamento (UE) 1308/2013²⁵⁹, che istituisce l'OCM dei prodotti agricoli, nota anche come "OCM unica", la quale riunisce in un quadro normativo unitario le precedenti OCM settoriali, fornendo la base giuridica per la gestione dei mercati agricoli dell'unione europea. Tale regolamento riconosce e disciplina il ruolo delle organizzazioni interprofessionali, consentendo loro di adottare accordi e pratiche finalizzate a migliorare

²⁵⁶ Organizzazione Nazionale Tabacco – rappresentante dei produttori

²⁵⁷ Organizzazione dei produttori di tabacco

²⁵⁸ Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani – rappresentante delle imprese di trasformazione

²⁵⁹ Cfr. supra, Cap. 1, § 1.1, par. 1.1.1, p. 8.

il funzionamento della filiera, favorire il coordinamento tra i diversi operatori e rafforzare la trasparenza e l'equilibrio nei rapporti economici lungo la catena del valore.

Un'ulteriore esperienza di più recente introduzione è l'Accordo interprofessionale nel settore del tabacco per il periodo 2024-2026, sottoscritto, questa volta, anche dalle principali organizzazioni sindacali di categoria (FLAI CGIL, FAI CISL, UILA UIL) che prevede l'adozione di un codice di buone pratiche nel lavoro agricolo. Tale codice stabilisce una serie di standard minimi volti a garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori e delle condizioni fondamentali di lavoro, con particolare riferimento al divieto di lavoro minorile e forzato, alla disciplina dell'orario di lavoro, al principio di parità di trattamento, alla corretta remunerazione e al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza.

L'osservanza di tali principi è richiesta alle imprese che aderiscono all'Accordo interprofessionale e, per effetto del meccanismo organizzativo previsto, si estende anche alle Organizzazioni di Produttori firmatarie, le quali assumono a loro volta l'impegno di garantire il rispetto delle disposizioni dell'accordo da parte delle imprese associate.

In questo modo si attiva un meccanismo di diffusione degli standard sociali lungo la filiera fondato sulla responsabilizzazione progressiva dei diversi livelli organizzativi del settore. La portata potenziale di questo strumento appare ancora più rilevante se si considera che l'art. 164 del Regolamento (UE) 1308/2013, nonché l'art. 3 del d.l. n. 51/2015, consente alle organizzazioni interprofessionali riconosciute di chiedere l'estensione erga omnes degli accordi, delle decisioni o delle pratiche adottate al loro interno anche nei confronti degli operatori economici non aderenti ma attivi nella medesima circoscrizione economica.

Attraverso questo meccanismo gli accordi elaborati in sede interprofessionale possono dunque acquisire efficacia generale, trasformandosi in strumenti capaci di incidere sull'intero settore o sull'intera filiera produttiva.

Tuttavia, l'efficacia normativa di tali accordi si manifesta anche nei casi in cui non venga richiesta l'estensione erga omnes delle regole in essi contenute. Qualora gli standard di sostenibilità siano tradotti in norme negoziali vincolanti, il mancato adeguamento da parte di alcuni operatori può infatti produrre non solo effetti sul piano reputazionale, ma anche determinare l'attivazione di sanzioni interne all'organizzazione, fino all'eventuale

espulsione del soggetto interessato, oppure configurare direttamente un inadempimento rilevante sul piano contrattuale.

Da ciò deriva che tali strumenti di coordinamento settoriale si affiancano alle politiche europee di regolazione dei mercati agricoli, contribuendo a rafforzare la governance delle filiere agroalimentari e a ridurre gli squilibri di potere tra i diversi operatori economici.

Conclusioni

Giunti al termine della ricostruzione svolta, è possibile rilevare che il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo, in questo caso con declinazioni proprie dell'ambito agricolo, rappresenta ancora oggi una delle criticità maggiormente rilevanti all'interno del mercato del lavoro italiano.

A conferma di ciò, nonostante i numerosi interventi normativi e istituzionali introdotti negli ultimi anni, il fenomeno continua a manifestarsi con modalità differenti, adattandosi ai mutamenti delle filiere produttive e alle dinamiche del mercato globale.

Nel corso dell'elaborato è stato evidenziato come tale fenomeno non possa essere interpretato esclusivamente come il risultato di singoli comportamenti illeciti o un insieme di condotte isolate, né ricondotto alla singola figura del caporale, ma debba essere imputato a fattori strutturali più ampi che caratterizzano il funzionamento delle filiere agroalimentari. Difatti, l'osservazione della filiera e la comprensione delle sue disfunzioni si configurano come strumenti essenziali per cercare di prevenire l'insorgenza del fenomeno.

La forte pressione competitiva esercitata lungo la catena del valore, la frammentazione del sistema produttivo, la vulnerabilità della manodopera migrante e le difficoltà di controllo nei contesti agricoli contribuiscono infatti a creare condizioni favorevoli alla diffusione di pratiche di sfruttamento.²⁶⁰

La questione è quindi profondamente radicata nelle caratteristiche intrinseche del settore agricolo. Qui, il lavoro finisce per rappresentare la variabile di aggiustamento su cui si scaricano le tensioni economiche generate a monte e a valle della filiera.

Tali dinamiche risultano particolarmente evidenti in alcuni precisi segmenti produttivi, come nel caso di quelli caratterizzati da un'elevata intensità di lavoro e da limitati livelli di automazione. In questi contesti, il costo del lavoro assume un'incidenza significativa sui costi di produzione e, in alcuni casi, ciò ha favorito il ricorso a forme di intermediazione illecita o a strutture societarie fittizie finalizzate a comprimere artificialmente il costo del lavoro.²⁶¹

²⁶⁰ D. Perrotta, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in *Meridiana*, 79/2014, p. 205 e ss.

²⁶¹ Intervista Pessolano-Riso, cit.

Sul piano giuridico, il legislatore italiano ha progressivamente rafforzato gli strumenti di contrasto, introducendo interventi di natura repressiva e preventiva.

Particolare rilievo assume la disciplina prevista dall'articolo 603-bis del codice penale, che ha consentito di configurare in maniera più precisa il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, estendendo la responsabilità anche ai datori di lavoro utilizzatori.

Tuttavia, la significativa diffusione delle forme più gravi di sfruttamento lavorativo richiede interventi di più ampio respiro, che non si limitino alla mera repressione episodica di singole condotte illecite, ma siano orientati a incidere sui molteplici fattori strutturali che alimentano e consolidano il fenomeno. Come emerso, l'intervento penale, se non accompagnato da adeguate politiche economiche, sociali e occupazionali capaci di intervenire in profondità nei sistemi produttivi di riferimento, rischia di tradursi in una mera risposta simbolica, idonea più a occultare la complessità del problema che a risolverlo.

Ne consegue la necessità di adottare un approccio integrato, di natura multidisciplinare, capace di coinvolgere non solo le istituzioni pubbliche ma anche gli attori economici e sociali che operano lungo la catena del valore.

È per questo che, accanto alla dimensione penale, sono stati sviluppati strumenti di carattere amministrativo e promozionale, come la Rete del lavoro agricolo di qualità e il Piano triennale di contrasto al caporalato, finalizzati a promuovere condizioni di maggiore trasparenza e legalità nel mercato del lavoro agricolo. È, pertanto, su tali aspetti che occorre agire al fine di assicurare una soluzione stabile e duratura al fenomeno.

Nel caso della Rete, il legislatore, nel 2016, è anche intervenuto rafforzandola con l'integrazione di una Cabina di regia, presieduta dall'INPS e composta dai principali soggetti rappresentativi del settore.²⁶²

Comunque, la scarsa adesione delle aziende e le varie complessità procedurali hanno finora ostacolato una diffusione significativa dello strumento. Per questa ragione, in realtà, è ancora difficile esprimere una valutazione compiuta riguardo la sua efficacia, nonostante la sua previsione normativa risalga ormai a diversi anni fa, mentre l'attuazione concreta è ancora in una fase iniziale.

²⁶² A. Gaboardi, *La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia*, in *La Legislazione Penale*, 2017, pp. 79-80.

Per far fronte a queste problematiche, dall'analisi svolta emerge come l'efficacia di tali strumenti dipenda in larga misura dalla capacità di integrare le politiche di contrasto con interventi più ampi di regolazione delle filiere produttive.

In questo contesto assumono crescente rilevanza le iniziative di governance della sostenibilità sociale delle filiere, che comprendono strumenti volontari, accordi interprofessionali, sistemi di certificazione e forme di responsabilità sociale d'impresa.

Sebbene tali strumenti presentino ancora limiti significativi in termini di diffusione ed incisività, essi possono contribuire a promuovere modelli produttivi più responsabili, soprattutto quando si accompagnano a meccanismi di incentivazione economica e a un rafforzamento dei controlli pubblici.

Un ruolo particolarmente importante è inoltre svolto dalle organizzazioni sindacali e dalle rappresentanze dei lavoratori, che attraverso attività di tutela, informazione e presenza nei territori contribuiscono a individuare situazioni di sfruttamento e a promuovere percorsi di emersione dal lavoro irregolare. Da questo punto di vista, le esperienze territoriali e le iniziative di cooperazione tra istituzioni, parti sociali e organizzazioni della società civile figurano come elemento essenziale per rafforzare l'efficacia delle politiche di contrasto.

In tale quadro, le evidenze empiriche raccolte nel corso dell'intervista condotta presso la sede provinciale della CGIL di Modena, con i rappresentanti sindacali Riso e Pessolano, permettono di mettere luce e conferire necessità di rafforzamento ai controlli sul territorio, criticità strettamente connessa all'effettività delle politiche di contrasto.

Come evidenziato, episodi che suscitano grande attenzione mediatica rappresentano soltanto la manifestazione più visibile di un fenomeno che, nella sua dimensione ordinaria, tende a rimanere spesso sommerso e difficilmente rilevabile.

In particolare, dal confronto avuto con i due rappresentanti, è affiorata una significativa limitazione della capacità operativa degli organi di vigilanza: a fronte di circa 1800 aziende agricole presenti nella provincia di Modena, il numero dei controlli effettuati annualmente risulta ancora eccessivamente contenuto. Tale dato evidenzia come la debolezza dell'attività ispettiva costituisca un fattore che incide direttamente sull'effettività delle tutele, riducendo la capacità deterrente dell'ordinamento.

Da ciò deriva ovviamente una chiara implicazione sul piano delle politiche pubbliche e, infatti, appare necessario intensificare l'attività ispettiva e rafforzare il presidio territoriale da parte degli organismi competenti al fine di garantire controlli più frequenti, sistematici

e coordinati, nonché di accrescere l'effetto deterrente nei confronti delle condotte irregolari.

Alla luce delle considerazioni svolte, appare dunque evidente che il contrasto allo sfruttamento lavorativo nelle filiere agroalimentari non possa essere affidato esclusivamente agli strumenti repressivi, nonostante la rilevanza della legge 199/2016 che ha contribuito all'emersione delle condizioni di sfruttamento nei campi.²⁶³ Al contrario, esso richiede un insieme coordinato di politiche pubbliche, strumenti di regolazione del mercato e iniziative di responsabilità sociale capaci di intervenire sulle cause strutturali, in quanto caporalato e sfruttamento lavorativo non si limitano a configurarsi unicamente come una violazione delle norme giuridiche, ma assumono il ruolo di “indicatore” delle disfunzioni più profonde del sistema produttivo preso in esame. Agire in questo modo porta ad intervenire sulle condizioni che rendono possibile l'insorgere di queste problematiche.

La promozione di condizioni di lavoro dignitose e sostenibili lungo le filiere produttive rappresenta non solo una questione di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, ma anche un elemento centrale per garantire uno sviluppo economico etico e sostenibile dell'intero settore agroalimentare.

Coerentemente con quanto sopra, si aggiunga che il rafforzamento delle forme di cooperazione tra istituzioni, imprese e parti sociali costituisce una delle sfide principali per il futuro delle politiche del lavoro in agricoltura.²⁶⁴

In chiusura, si confida di aver apportato un adeguato supporto argomentativo alla tesi che qualifica il caporalato come un modello produttivo distorto e arretrato, in grado di degradare il lavoro a mera merce svalutata e, pertanto, incompatibile con l'attuazione dei principi costituzionali posti a tutela della dignità umana.

²⁶³ A. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al “caporalato”. Dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603-bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2020, pp. 99-100.

²⁶⁴ A. Gaboardi, *La riforma della normativa in materia di “caporalato” e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia*, in *La Legislazione Penale*, 2017, pp. 76-78.

Bibliografia

A. Abbasciano, *Strumenti volontari e due diligence per la costruzione per una filiera agroalimentare socialmente sostenibile*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 4/2024, pp. 885-886, 893, 895-900, 903.

E. Abbatecola, D. Filippi, M. Omizzolo, *Incursioni L'inconsistenza dei diritti. Il Grave Sfruttamento del Lavoro migrante in Italia. Introduzione. Dal caporalato al padronato. Riflessioni critiche sul sistema del grave sfruttamento lavorativo*, in *Mondi Migranti*, 2/2022, pp. 30-32.

M. Ambrosini, D. De Luca, S. Pozzi, *Immigrati e sindacato tra protezione e rappresentanza*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 15/2014, pp. 105-106.

A. Andronio, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Diritti Lavori Mercati*, 3/2019, pp. 446 e ss.

L. Battista, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Cacucci Editore, Bari, 2022, pp. 177-180, 208.

S. Becucci, V. Scalia, *Crimini e caporali. Lo sfruttamento nell'epoca del lavoro flessibile*, Futura Editrice, Roma, 2025, pp. 67-68, 70-72, 101, 118-127.

O. Bonardi, L. Calafà, S. Elsen, R. Salomone, *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, il Mulino, Torino, 2023, pp. 173-174, 187-189, 192-194, 205-211.

L. Briamonte, R. Pergamo, C. Salerno, C. Nazzaro, *Verso la riforma della PAC post 2027, Ricerca e formazione nel settore agroalimentare per il lavoro e la sostenibilità*, in *AE – Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia*, Roma, 1/2025, pp. 120-121, 122-124.

L. Calafà, *La dignità e il lavoro ai «margini»*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2022, p. 8.

L. Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *Lav. Dir.*, 2021, p. 207.

P. Campanella, M. De Marco, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Caritas Italiana, 2018, pp. 152-153, 318-321, 363-369, 371-374, 376-380, 399-400, 402, 404-407, 411, 416.

I. Canfora, *La normativa speciale dell'impresa agricola nel quadro di un sistema agroalimentare sostenibile in Europa*, Adam Mickiewicz University Press, 1/2022, p. 51.

I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, in *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, 1/2020, p. 238.

I. Canfora, V. Leccese, *I costi di produzione in agricoltura. Soggetti, metodi e prassi applicative*, G. Giappichelli, Torino, 2025, pp. 21, 28, 30-36.

W. Chiaromonte, *Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, Franco Angeli, 2018, p. 323.

A. Coinu, *La dimensione sociale e il ruolo del lavoro nelle politiche europee nell'agroalimentare*, in *AE – Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia*, 1/2025, pp. 40-41.

A. Corrado, M. Lo Cascio, D. Perotta, *Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agroalimentari in Italia*, in *Meridiana*, Viella, 2018, pp. 9-15, 26.

M. D'Alessio, *Verso la riforma della PAC post 2027, Ricerca e formazione nel settore agroalimentare per il lavoro e la sostenibilità*, in *AE – Agricoltura, Alimentazione, Economia, Ecologia*, Roma, 1/2025, pp. 51-52.

A. Di Martino, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 31.

F. Di Marzio, *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli Editore, Roma, 2017, pp. 22-24, 43-47, 133.

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 WP C.S.D.L.E., 352/2018, pp. 62-64, 65-67.

A. Epifani, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Analisi sistemica del fenomeno del caporalato*, Key Editore, Vicalvi, 2017, pp. 47, 50-51.

C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli Editore, Torino, pp. XV-XVII, 86-92, 111-116, 117-120.

C. Faleri, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e Diritto*, 2/2021, pp. 117-118, 259, 270 e ss.

M. Ferraresi, S. Seminara, *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale e del lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, pp. 77, 82-88, 92, 95-100, 150, 355-357, 360-364, 370.

M. Ferrari, *Fattori di produzione, innovazione e distribuzione di valore nella filiera agroalimentare*, Ledizioni, Milano, 2023.

A. Gaboardi, *La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia*, in *La Legislazione Penale*, 2017, pp. 13, 76-80.

M. Gesualdi, *L'adeguamento dei modelli di organizzazione, gestione e controllo di cui al d. lgs. n. 231/2001*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, 2022, pp. 195-197.

F. La Rosa, *La valutazione delle aziende sequestrate e confiscate. Proposte operative e prime evidenze empiriche*, in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, Giuffrè Editore, Milano, 3/2017, pp. 375, 391-393.

V. Leccese, D. Schiuma, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, 55/2018.

R. Lener, G. Luchena, C. Robustella, *Mercati regolati e nuove filiere di valore*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2021, p. 72.

D. Marino, *Agricoltura urbana e filiere corte. Un quadro della realtà italiana*, Franco Angeli, Milano, 2016.

A. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato" dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603-bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, G. Giappichelli, Torino, 2020, pp. 6-10, 12-13, 19-21, 51-53, 99-100.

V. Mongillo, *Responsabilità da reato dell'impresa societaria ex d. lgs. 231/2001 e sostenibilità socio-economica*, in *Rivista Economica*, 2023, pp. 93, 97, 109.

M. Omizzolo, *Sfruttamento e caporalato in Italia. Il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto*, Rubbettino, Catanzaro, 2023, pp. 11, 36-37, 46-47,

P. Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli, Milano, 2018.

R. Peleggi, *Il contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro in agricoltura: un itinerario tra fonti sovranazionali e modelli statali*, Perugia, 1/2021, pp. 91, 92, 94.

D. Perrotta, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in *Meridiana*, 79/2014, pp. 205 e ss.

R. Pettinelli, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2022, pp. 181, 184-185.

G. Picco, A. Garilli, *Il diritto sanzionatorio del lavoro*, in *Adapt Labour Studies*, Adapt University Press, 105/2024, pp. 186, 223-224.

V. Pinto, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2019, pp. 7 e ss.

M. Ranieri, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, pp. 123-125, 135-136, 138-146.

I. Senatori, *Filiera agroalimentare, tutela del lavoro agricolo e modelli contrattuali di regolazione collettiva: una geografia negoziale dello sviluppo sostenibile*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 164/2019, pp. 598, 601-602, 605-610, 612, 616-618, 627.

L. Taschini, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 4/2022, pp. 614, 629-631, 635-636.

G. Urbisaglia, *L'efficacia della contrattazione collettiva dei lavoratori della terra*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giffrè Francis Lefebvre, Milano, 1/2022, pp. 227, 245, 259.

Sitografia

Cgil Modena, *Rinnovato il contratto provinciale per oltre 10.000 operai agricoli della provincia di Modena*, <https://www.cgilmodena.it/rinnovato-il-contratto-provinciale-per-oltre-10-000-operai-agricoli-della-provincia-di-modena/> (accesso 22 marzo 2026).

C. Ghezzi, 1949. *Dai grandi scioperi agrari della pianura padana al primo sciopero generale dei braccianti*, in Atti Convegni, https://www.fondazionevittorio.it/sites/default/files/content-attachment/Scioperi_agrari.pdf (accesso 24 febbraio 2026).

Dipartimento per gli Affari Europei, *Aiuti di Stato*, <https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/articoli-107-e-108/> (accesso 10 marzo 2026).

FLAI CGIL – Federazione Lavoratori Agroindustria, *Le Brigate del lavoro della Flai, un modello innovativo che può dare risposte ai lavoratori europei*, <https://www.flai.it/primo-piano/le-brigate-del-lavoro-della-flai-un-modello-innovativo-che-puo-dare-risposte-ai-lavoratori-europei/> (accesso 9 marzo 2026).

Giurisprudenza Penale, *Alta moda e agevolazione colposa del caporalato: ancora un caso di amministrazione giudiziaria da parte del Tribunale di Milano*, <https://www.giurisprudenzapenale.com/2025/07/16/alta-moda-e-agevolazione-colposa-del-caporalato-ancora-un-caso-di-amministrazione-giudiziaria-da-parte-del-tribunale-di-milano/>, (accesso 30 dicembre 2025).

Integrazione migranti, *Vivere e lavorare in Italia*, https://integrazionemigranti.gov.it/it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/3841/Sfruttamento-lavorativo-il-70-delle-vittime-sono-regolari-In-forte-aumento-le-inchieste-al-Nord?utm_source, (accesso 15 gennaio 2026).

Ismea-Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare, *Rapporto sull'agroalimentare italiano*, 2025, <https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/1%252F3%252Fe%252FD.3da317833cf5d97e3dcf/P/BLOB%3AID%3D13704/E/pdf?mode=inline>.

Ispettorato Nazionale del Lavoro, *Documento di programmazione della vigilanza per il 2025*, <https://www.ispettorato.gov.it/files/2025/09/INL-Documento-di-programmazione-vigilanza-2025.pdf> (accesso 23 febbraio 2026).

Ispettorato Nazionale del Lavoro, *Programmazione delle attività di vigilanza*, <https://www.ispettorato.gov.it/attivita-studi-e-statistiche/attivita/programmazione-delle-attivita-di-vigilanza/> (accesso 25 febbraio 2026).

Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, <https://www.masaf.gov.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17187> (accesso 13 marzo 2026).

Ministero dell'Interno, *Contrasto al caporalato: a Ferrara parte il progetto "Agribus" per il trasporto dei lavoratori agricoli*, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/contrasto-caporalato-ferrara-parte-progetto-agribus-trasporto-dei-lavoratori-agricoli> (accesso 14 marzo 2026).

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Decreto legge sull'ingresso di lavoratori stranieri e gestione dell'immigrazione*, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/pagine/decreto-legge-sull-ingresso-di-lavoratori-stranieri-e-gestione-dell-immigrazione> (accesso 25 febbraio 2026).

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Tavolo caporalato*, https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus/contrasto-allo-sfruttamento-lavorativo-e-al-caporalato/tavolo-caporalato?utm_source (accesso 21 febbraio 2026).

Organizzazione Internazionale del Lavoro, Forced Labour Convention, n. 29, adottata a Ginevra il 28 giugno 1930 ed entrata in vigore il 1° maggio 1932, <https://www.ilo.org/it/resource/altro/c29-convenzione-sul-lavoro-forzato-1930> (accesso 21 marzo 2026).

Portale INPS, *La Rete del lavoro agricolo di qualità*, <https://www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.it.schede-servizio-strumento.schede-servizi.la-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualit-50213.la-rete-del-lavoro-agricolo-di-qualit-.html> (accesso 5 marzo 2026).