

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTRASTO AI FENOMENI DEL LAVORO NERO, DELLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO IN AGRICOLTURA E DI RIALLINEAMENTO RETRIBUTIVO NEL SETTORE AGRICOLO

Il fenomeno dell'intermediazione illegale e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura – secondo stime sindacali e delle associazioni di volontariato – coinvolge circa 400.000 lavoratori in Italia, sia italiani che stranieri, ed è diffuso in tutte le aree del Paese e in settori dell'agricoltura molto diversi dal punto di vista della redditività, abbracciando un arco di produzioni che vanno dal pomodoro ai prodotti della viticoltura. Il quadro che emerge è inoltre estremamente variegato e interessa una vasta area grigia che va dal lavoro irregolare fino ai confini della tratta e riduzione in schiavitù di esseri umani; da forme di organizzazione elementare costituite da un solo caporale che procura qualche bracciante per sottoporlo a condizioni di estremo sfruttamento, a veri e propri sistemi criminali che gestiscono la somministrazione di manodopera a bassissimo costo ricorrendo anche all'uso della minaccia o della violenza. Tutto ciò avviene in palese contrasto con i principi costituzionali che tutelano la sicurezza, la libertà e la dignità umana dei lavoratori.

Il provvedimento approvato dalla Camera dei deputati si inserisce quindi in un quadro di azioni già messe in atto dal Governo (l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro che accentra la vigilanza già esercitata dal personale INPS e INAIL ed il Protocollo contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura sottoscritto dai Ministeri dell'interno, del lavoro, delle politiche agricole alimentari e forestali con le parti sociali e le associazioni di volontariato) e risponde all'esigenza particolarmente avvertita di compiere un ulteriore e decisivo passo in avanti nella battaglia contro questa vera e propria piaga sociale.

In particolare, si mira a garantire una maggior efficacia all'azione di contrasto del caporalato, introducendo significative modifiche al quadro normativo penale e prevedendo specifiche misure di supporto dei lavoratori stagionali in agricoltura.

I principali filoni di intervento del disegno di legge, composto da 12 articoli, riguardano: la riscrittura del reato di caporalato (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro; l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità; l'arresto obbligatorio in flagranza di reato; il rafforzamento dell'istituto della confisca; l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato; l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato; l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo antitratta; il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, con funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del disegno di legge “Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo”, testo unificato delle proposte di legge AC 4008 – relatori Giuseppe Berretta per la II Commissione Giustizia e Marco Miccoli per la XI Commissione Lavoro – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

INTERMEDIAZIONE ILLECITA E SFRUTTAMENTO DEL LAVORO

La norma incide con significative modifiche al quadro normativo penale attuale, sostituendo l’articolo 603-*bis* con un nuovo articolo che **riscrive la condotta illecita del caporale ovvero di chi recluta manodopera per impiegarla presso terzi in condizioni di sfruttamento**, approfittando del loro stato di bisogno.

Prevista la pena della **reclusione da uno a sei anni e la multa da 500 a 1.000 euro** per ciascun lavoratore reclutato. Questa costituisce la **fattispecie base** del reato che punisce sia il **caporale**, ossia chi recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno, sia il **datore di lavoro** che utilizza, assume o impiega manodopera reclutata anche – ma non necessariamente – con l’utilizzo di caporalato **sfruttando i lavoratori e approfittando del loro stato di bisogno**.

Va sottolineato che il **datore di lavoro** risponde del **reato di caporalato** (a prescindere dall’intervento del caporale) **solo se sfrutta e approfitta dello stato di bisogno** dei lavoratori. **Le nozioni di sfruttamento e di stato di bisogno debbono essere intese in stretta connessione tra loro**, poiché la condizione di vulnerabilità di chi versa in stato di bisogno costituisce il presupposto della condotta approfittatrice del soggetto agente attraverso la quale realizzare lo sfruttamento.

La **fattispecie aggravata** del reato prevede la reclusione (da cinque a otto anni e multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato) quando il **reato di caporalato**, come descritto nella fattispecie-base, è compiuto **mediante violenza o minaccia**.

Sfruttamento e stato di bisogno

La giurisprudenza ha ben circoscritto i due concetti, che non sono affatto formule vaghe e indiscriminate. Lo **sfruttamento** richiama una condotta abituale come il maltrattamento in famiglia e si ha quando si impedisce alla persona di determinarsi liberamente nelle sue scelte esistenziali. La Cassazione (sez. 5, sent. n. 14591 del 4 aprile 2014) ha chiarito che il reato di caporalato “è finalizzato a sanzionare quei comportamenti che non si risolvono nella mera violazione delle regole poste dal d.lgs. 276/2003, senza peraltro raggiungere le vette dello sfruttamento estremo, di cui alla fattispecie prefigurata dall’art. 600 c.p. [riduzione in schiavitù]”. In sostanza, il concetto di sfruttamento va ricondotto a qualsiasi comportamento, anche se posto in essere senza violenza o minaccia, che inibisca o limiti la libertà di autodeterminazione della vittima senza che si renda necessario realizzare quello stato di totale e continuativa soggezione che caratterizza il delitto di riduzione in schiavitù. E così per lo **stato di bisogno**, che non si identifica con il **bisogno di lavorare per vivere**, ma presuppone – secondo l’interpretazione della Cassazione (*ex multis*, sez. 2, sent. n. 18778 del 25 marzo 2014) – “uno stato di necessità tendenzialmente irreversibile che, pur non annientando in modo assoluto qualunque libertà di scelta, comporta un impellente assillo, tale da compromettere fortemente la libertà contrattuale” della persona.

Previste **aggravanti** qualora il numero dei lavoratori coinvolti sia superiore a tre, che uno o più di essi sia minore di età, ovvero che i suddetti lavoratori siano stati esposti a situazioni di grave pericolo.

Lo sfruttamento viene indicato dalla presenza di una o più condizioni (“indici di sfruttamento”):

- 1) retribuzioni reiterate palesemente difformi 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) reiterata violazione dell’orario di lavoro, dei periodi di riposo, del riposo settimanale, dell’aspettativa obbligatoria, delle ferie;
- 3) violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- 4) sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Gli **indici sono ‘sintomi’, indizi che il giudice dovrà valutare** se corroborati dagli elementi di sfruttamento e approfittamento dello stato di bisogno e **non sono condotte immediatamente delittuose**. Il legislatore, con l’elencazione degli indici di sfruttamento, semplicemente agevola i compiti ricostruttivi del giudice, orientando l’indagine e l’accertamento in quei settori (retribuzione, condizioni di lavoro, condizioni alloggiative, ecc.) che rappresentano gli ambiti privilegiati di emersione di condotte di sfruttamento e di approfittamento.

ATTENUANTI DEL DELITTO DI CAPORALATO E IPOTESI DI CONFISCA OBBLIGATORIA

Due nuove articoli nel codice penale integrano la materia di sfruttamento del lavoro. Il primo prevede delle **attenuanti di pena** – diminuita da un terzo a due terzi – in relazione a quanto disposto dall’articolo 603-*bis* per coloro che si adoperano per evitare che l’attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero **aiutano concretamente l’autorità di polizia o l’autorità giudiziaria** nella raccolta di prove decisive per l’individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite.

L’attenuante della collaborazione (pena diminuita fino a due terzi) utilizza il modello già sperimentato nella normativa anticorruzione e in quella sugli ecoreati. Caporalato, corruzione e disastro/inquinamento ambientale sono infatti fenomeni accomunati, sotto il profilo delle indagini e del contrasto, da una fitta rete omertosa che ne rende difficile l’emersione e la scoperta. L’attenuante è strumento di rottura dell’omertà diretto a incoraggiare chi aiuta a scoperchiare certe realtà.

Il secondo articolo introduce il **delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro** tra i reati per i quali (in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti) è sempre disposta la **confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato** e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato. Ove essa non sia possibile è disposta la

confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato.

CONTROLLO GIUDIZIARIO DELL'AZIENDA

Se l'interruzione dell'attività imprenditoriale comporta ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromette il valore economico del complesso aziendale, Il giudice può disporre¹, in luogo del sequestro, il **controllo giudiziario dell'azienda**² presso cui è stato commesso il reato.

Il giudice nomina quindi uno o più amministratori, scelti tra gli esperti in gestione aziendale iscritti all'**Albo degli amministratori giudiziari**. L'amministratore giudiziario affianca l'imprenditore nella gestione dell'azienda ed autorizza lo svolgimento degli atti di amministrazione utili all'impresa, riferendo al giudice ogni tre mesi, e comunque ogniquale volta emergano irregolarità circa l'andamento dell'attività aziendale.

L'amministratore giudiziario **controlla il rispetto delle norme e delle condizioni lavorative** la cui violazione costituisce indice di sfruttamento lavorativo, procede alla regolarizzazione dei lavoratori che al momento dell'avvio del procedimento prestavano la propria attività lavorativa in assenza di un regolare contratto e, al fine di impedire che le violazioni si ripetano, adotta adeguate misure anche in difformità da quelle proposte dall'imprenditore o dal gestore.

DELITTO DI INTERMEDIAZIONE ILLECITA E SFRUTTAMENTO DEL LAVORO

Con una modifica all'articolo 380, comma 2, del codice di procedura penale si prevede che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria procedono all'arresto di chiunque è colto in **flagranza di delitti di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro**³.

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI

Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro viene aggiunto tra quelli per i quali è prevista la **responsabilità amministrativa degli enti**⁴.

L'attuale disciplina della responsabilità degli enti, società ed associazioni (anche prive di personalità giuridica) privati, nonché gli enti pubblici economici, prevede che, in caso di reati commessi da determinati soggetti nell'interesse o a vantaggio dell'ente, si applichi

¹ Qualora ricorrano i presupposti indicati nel comma 1 dell'articolo 321 del codice di procedura penale.

² Quanto al controllo giudiziale, è ripreso ed è in sintonia con quanto previsto in uno dei provvedimenti già approvati, riguardanti l'Anac, e nella riforma del codice antimafia (già approvata dalla Camera e ora al Senato), relativamente alle aziende confiscate alla criminalità organizzata: risponde al principio che l'intervento dello Stato non può e non deve coincidere con la chiusura dell'azienda. Il ripristino della legalità, anzi, deve accompagnarsi al rilancio dell'azienda e al mantenimento dei posti di lavoro.

³ Previsti dall'articolo 603-bis, secondo comma, del codice penale.

⁴ Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

una sanzione pecuniaria a carico del medesimo ente stabilita tra 400 quote e 1.000 quote (l'importo di una quota va da un minimo di 258 a un massimo di 1.549 euro).

FONDO ANTI-TRATTA

I proventi delle confische ordinate a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro sono assegnati al **Fondo anti-tratta**. La novella⁵ comporta la destinazione delle risorse del Fondo anche all'**indennizzo delle vittime del reato di caporalato**.

RETE DEL LAVORO AGRICOLO DI QUALITÀ

Il provvedimento introduce modifiche all'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, recante l'istituzione della **Rete del lavoro agricolo di qualità**.

La **Rete del lavoro agricolo di qualità** nasce con l'obiettivo di **rafforzare le iniziative di contrasto dei fenomeni di irregolarità** che caratterizzano le condizioni di lavoro nel settore agricolo, attraverso la certificazione del possesso, da parte delle aziende che vi aderiscono, di determinati requisiti di legalità e rispetto delle disposizioni vigenti in materia di lavoro.

Ai requisiti che le aziende già devono possedere per potere aderire alla Rete, se ne aggiungono altri, **escludendo la possibilità di iscrizione anche in caso di condanne penali** per delitti contro la pubblica amministrazione, delitti contro l'incolumità pubblica, delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, delitti contro il sentimento per gli animali, riduzione in schiavitù, tratta di persone e intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

Per l'iscrizione alla Rete le aziende agricole **non devono essere state destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative**, ancorché non definitive, per violazioni in materia di lavoro, legislazione sociale e rispetto degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse⁶.

Due ulteriori requisiti rispetto alle disposizioni vigenti introducono l'**applicazione**, da parte delle imprese aderenti alla Rete del lavoro agricolo di qualità, **dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali** conclusi da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti aziendali stipulati dalle loro rappresentanze aziendali o dalla rappresentanza aziendale unitaria, nonché prevedendo che le imprese non siano controllate da soggetti o collegate con soggetti privi dei requisiti necessari per aderire alla Rete.

⁵ All'articolo 12 della legge 11 agosto 2003, n. 228.

⁶ La presente disposizione non si applica laddove il trasgressore o l'obbligato in solido abbiano provveduto, prima della emissione del provvedimento definitivo, alla regolarizzazione delle inosservanze sanabili e al pagamento in misura agevolata delle sanzioni entro i termini previsti dalla normativa vigente in materia.

Si consente l'adesione alla Rete del lavoro agricolo di qualità, attraverso la stipula di **apposite convenzioni**, agli sportelli per l'immigrazione, alle istituzioni locali, ai centri per l'impiego, agli enti bilaterali e ai soggetti autorizzati a svolgere attività di intermediazione nel settore del mercato del lavoro nonché alle agenzie per il lavoro, e agli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione⁷.

La Rete sarà articolata in sezioni territoriali, con sede presso le Commissioni provinciali integrazione salari operai agricoli (CISOA). Queste sezioni svolgeranno compiti di carattere promozionale, anche con riferimento all'adozione di modalità sperimentali di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo e alla realizzazione di forme di organizzazione del trasporto dei lavoratori fino al luogo di lavoro.

CABINA DI REGIA

Nuovi soggetti potranno partecipare alla **Cabina di regia della Rete** del lavoro agricolo di qualità⁸ a far data dalla sua operatività: è prevista la presenza di rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro; inoltre potrà prendervi parte un rappresentante delle associazioni delle cooperative agricole firmatarie di contratti collettivi nazionali del settore.

La Cabina di regia effettuerà **monitoraggi dell'andamento del mercato del lavoro agricolo** su **base trimestrale** valutando, in particolare, il rapporto tra il numero dei lavoratori stranieri che risultano impiegati e il numero dei lavoratori stranieri ai quali è stato rilasciato il nulla osta per il lavoro agricolo dagli sportelli unici per l'immigrazione.

Alla Cabina di regia è attribuito l'ulteriore compito di promuovere **iniziative in materia di politiche attive del lavoro**, contrasto del lavoro sommerso e dell'evasione contributiva, organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, assistenza dei lavoratori stranieri immigrati, d'intesa con le autorità competenti e sentite le parti sociali.

La Cabina potrà svolgere le nuove funzioni attribuitele dal provvedimento, avvalendosi delle informazioni in possesso delle Commissioni provinciali integrazione salari operai agricoli (CISOA) e dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, per **formulare indici di coerenza del comportamento aziendale**, strettamente correlati alle caratteristiche della produzione agricola del territorio, ricorrendo a tal fine alle sezioni territoriali.

La Cabina di regia trasmette alle Camere una relazione annuale sullo svolgimento dei suoi compiti e sui risultati del monitoraggio svolto sull'andamento del mercato del lavoro agricolo.

⁷ Articolo 12 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

⁸ Oltre ai rappresentanti dei Ministeri del lavoro e delle politiche sociali, delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'economia e delle finanze nonché dell'INPS e della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

TRASPORTO DEI LAVORATORI

I soggetti provvisti di autorizzazione al trasporto di persone rilasciata dalle autorità competenti e che siano in possesso dei requisiti, che intendono provvedere al **trasporto di lavoratori agricoli**, possono stipulare apposita convenzione con la Rete del lavoro agricolo di qualità.

Gli enti locali possono stabilire che la stipula della convenzione è condizione necessaria per accedere ai **contributi istituiti per il trasporto dei lavoratori agricoli** dai medesimi enti. Gli enti locali stabiliscono le condizioni e l'ammontare dei contributi tenendo conto di quanto eventualmente previsto dai contratti collettivi in relazione alla ripartizione del costo del trasporto tra imprese e lavoratori. La violazione da parte del trasportatore di quanto previsto dalla convenzione comporta la risoluzione della medesima e l'immediata decadenza dai contributi.

SISTEMA UNIEMENS

Il **Sistema di inoltro delle denunce mensili relative ai lavoratori dipendenti denominato UNIEMENS**⁹ già esistente presso l'INPS viene adattato alle disposizioni di questo provvedimento prevedendo che nelle more dell'attuazione del libro unico del lavoro¹⁰ l'adattamento del sistema UNIEMENS al settore agricolo, con effetto sulle retribuzioni dovute a partire dal mese di gennaio 2018, non comporta modifiche al vigente sistema di tutele assistenziali e previdenziali previste per i lavoratori agricoli, ma determina l'attivazione del servizio di tariffazione da parte dell'INPS, ferme restando le vigenti scadenze trimestrali del versamento della contribuzione dovuta. La norma precisa inoltre che i dati contenuti nel libro unico del lavoro in modalità telematica, che sostituisce il sistema UNIEMENS quale unico documento per gli adempimenti in materia previdenziale e contributiva, sono resi accessibili a tutte le amministrazioni interessate.

PIANO DI INTERVENTI PER LA SISTEMAZIONE LOGISTICA E IL SUPPORTO DEI LAVORATORI STAGIONALI

Previste misure¹¹ per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori, anche attraverso il coinvolgimento di Regioni, province autonome e amministrazioni locali, delle rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore e delle organizzazioni del terzo settore, nonché idonee forme di collaborazione con le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità, con il fine di **migliorare le condizioni di svolgimento**

⁹ UNIEMENS è un sistema di progressiva trasformazione in un unico documento telematico delle notizie che le aziende datrici di lavoro erano precedentemente tenute a fornire mediante i due separati flussi (modelli DM10/2 ed EMENS) con i quali venivano comunicati i dati contributivi in forma aggregata (cioè con riferimento al complesso dei lavoratori presenti in azienda, distinto per categorie ed espresso in forma numerica) e i dati retributivi riferiti al singolo lavoratore, in forma individuale e nominale (Fonte: *Camera dei deputati, dossier n° 491 del 19 settembre 2016*).

¹⁰ Articolo 39 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

¹¹ Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'interno predispongono congiuntamente, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un apposito piano di interventi, adottato previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata.

dell'attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli, finalizzate anche alla realizzazione di modalità sperimentali di collocamento agricolo modulate a livello territoriale.

CONTRATTI DI RIALLINEAMENTO RETRIBUTIVO

In materia di contratti di riallineamento, si dispone un **chiarimento interpretativo** della previgente disciplina, finalizzato ad esplicitare che gli accordi provinciali del settore agricolo possono demandare la definizione di tutto o parte del programma di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori agli accordi aziendali di recepimento, purché sottoscritti con le stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale. In tali casi, non si dà luogo alla ripetizione di eventuali versamenti contributivi effettuati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge.