

La condizione dei braccianti agricoli di origine straniera

Tra criticità strutturali e azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo

Alessandra Cornice

INAPP

La crisi pandemica degli ultimi due anni ha messo in evidenza il contributo essenziale dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro del settore primario. Il blocco delle frontiere ha esplicitato il fabbisogno dei lavoratori migranti per la tenuta delle filiere dell'agroalimentare. Tuttavia, nonostante siano stati riconosciuti come lavoratori essenziali, le loro condizioni di vita e lavoro risultano ancora esposte al rischio di emarginazione sociale e sfruttamento lavorativo. In una prospettiva di miglioramento, il presente contributo intende dare conto dei primi esiti dell'azione di sistema contenuta nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.

The Covid-19 crisis highlighted the role of foreign workers in the agricultural labour market. Although considered as key-workers, migration increases the risk of labour exploitation and socio-economic vulnerability.

This article aims to describe the first results of the system action included in the Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-01-7

Citazione

Cornice A. (2022), La condizione dei braccianti agricoli di origine straniera. Tra criticità strutturali e azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo, *Sinappsi*, XII, n. 1, pp.80-93

Parole chiave

Lavoratori agricoli
Lavoratori stranieri
Sfruttamento del lavoro

Key words

Agricultural workers
Foreign workers
Labour exploitation

Introduzione

La crisi pandemica iniziata nel 2020 ha dato evidenza alle condizioni di vita e lavoro di una significativa componente di soggetti immigrati o con background migratorio presenti nel mercato del lavoro italiano. Si tratta, in particolar modo, dei lavoratori irregolari o posizionati in quella 'zona grigia' delle prestazioni parzialmente contrattualizzate caratterizzate dalla saltuarietà, da bassi livelli salariali e dalla mancanza di tutele del sistema giuslavoristico. Le misure di contenimento intraprese nei mesi di lockdown hanno messo in discussione gli assetti produttivi di taluni settori,

in special modo quelli maggiormente connotati dalla presenza di persone di origine straniera che accedono nell'ambito delle quote di ingresso per motivi di lavoro, stabilite annualmente con i decreti flussi in base al fabbisogno interno: rileva tra questi il settore agricolo, sul quale ha inciso pesantemente il blocco delle frontiere in termini di tenuta della filiera agroalimentare. Tale criticità è stata rilevata non solo a livello nazionale, ma anche in ambito UE, tanto da stimare il fabbisogno complessivo europeo di manodopera stagionale nella misura di un milione di lavoratori¹.

In tale contesto a marzo 2020 la Commissione

1. Dati Coldiretti. In particolare per l'Italia si tratterebbe di 370 mila braccianti agricoli che soddisfano il 27% delle ore lavorate.

europea ha emanato delle Linee guida (Commissione europea 2020) per facilitare gli spostamenti dei lavoratori transfrontalieri, stagionali e delle c.d. 'professioni critiche' legate alla fornitura di beni e servizi essenziali, esortando nel contempo gli Stati membri a far sì che i datori di lavoro provvedessero ad assicurare una adeguata protezione della salute e della sicurezza. In Italia le associazioni datoriali hanno sollecitato la riapertura dei corridoi verdi dall'Europa dell'Est e la reintroduzione dei voucher come misura temporanea per fronteggiare la crisi di settore. Dalle Parti sociali e dal Terzo settore è stata avanzata l'ipotesi di uno strumento di regolarizzazione mediante un contratto di lavoro stagionale in favore dei braccianti già presenti concentrati negli insediamenti informali dei territori a maggiore vocazione agricola.

Tuttavia, alla riconosciuta visibilità del contributo di tale tipologia di *keyworker* non ha corrisposto un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Al contrario, la pandemia ha reso ancora più precario l'accesso ai servizi, alle cure, ai dispositivi di protezione e alle tutele sociali (Osservatorio Placido Rizzotto e Flai-Cgil 2020; Centro studi e ricerche Idos 2021; Della Puppa e Perocco 2021)². Soprattutto a livello sanitario e sociale le rilevazioni e gli studi citati hanno messo in evidenza come la crisi pandemica abbia interessato in maniera differenziata classi sociali, settori economici, professioni, generi, territori e Paesi, esplicitando le disuguaglianze e le distanze sociali all'interno del capitale umano. Nei mesi di lockdown, mentre la gran parte dei nativi ha potuto avvalersi di modalità alternative della prestazione lavorativa (smart working o telelavoro), la stragrande maggioranza dei lavoratori stranieri, impiegati nei settori essenziali, ha svolto attività in presenza e in condizioni difficilmente compatibili con i parametri di distanziamento sociale, tutela della salute e sicurezza sul lavoro, dettati dalla duplice esigenza di garantire, nel contempo, la produzione e distribuzione di beni e servizi di prima necessità e il contenimento della diffusione del virus da Covid-19. A ciò si aggiunga la determinante della tipologia

contrattuale applicata, con conseguente ricaduta sugli istituti di protezione sociale: cassa integrazione e ristori per chi è titolare di un contratto di lavoro formale o di un'attività imprenditoriale; nessuna tutela per coloro che in tempi di pre-pandemia risultavano intrappolati in un rapporto di lavoro sommerso o solo parzialmente formalizzato.

Mobilità dei lavoratori, elevato turnover e stagionalità della prestazione lavorativa sono infatti i connotati caratterizzanti l'andamento del mercato del lavoro in agricoltura. Un settore questo, dove per talune filiere dell'agroalimentare stagionalità e discontinuità del ciclo produttivo, deperibilità dei prodotti e distorsioni di filiera nella distribuzione del valore fanno sì che il ricorso a forme di lavoro flessibili, a tempo determinato ovvero subappaltate e al di sotto dei parametri contrattuali minimi, sia la modalità negoziale più utilizzata (Faleri 2020). A fronte delle dinamiche distorsive che accrescono le aree di precarietà e marginalità lavorativa è emersa la necessità di progettare policy di sistema più complesse e articolate, volte ad affrontare le criticità di un fenomeno ad alto disvalore sociale con un approccio multidimensionale.

Il presente contributo intende dar conto dei primi esiti dell'azione di sistema contenuta nel *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022* coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Tale azione di sistema è rivolta al settore agricolo con la finalità di contrastare quelle pratiche ad alto disvalore sociale che fanno leva, tra diversi fattori, sulla condizione di vulnerabilità delle persone costrette ad accettare condizioni di lavoro inique e degradanti. Le prime evidenze di alcune delle priorità strategiche enucleate nel Piano sono il risultato dei contributi conoscitivi forniti da tutte le componenti dei Gruppi tematici che supportano il Tavolo nazionale di coordinamento nell'ambito dell'attività di referto al Parlamento sull'attuazione della prima annualità. In questo esercizio il Ministero del Lavoro-DG Immigrazione si è avvalso del supporto tecnico-scientifico dell'Inapp sulla base

2 Si tratta di un primo lavoro a livello internazionale che esamina le conseguenze della pandemia sulle condizioni sanitarie, lavorative, amministrative e abitative di immigrati, emigranti e richiedenti asilo. La special issue della rivista internazionale di *Migration studies* 'Two Homelands' è stato pubblicato dallo Slovenian Migration Institute di Lubiana. I curatori (Francesco Della Puppa e Fabio Perocco dell'Università Ca' Foscari di Venezia) e gli altri autori presentano la situazione in diversi Paesi, tra cui India, Bangladesh, Giappone, Grecia, Macedonia del Nord e Italia.

dell'Accordo di programma³ sottoscritto a fine 2020 per la realizzazione di attività di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche di integrazione rivolte ai cittadini di Paesi terzi. Una delle linee di attività del suddetto accordo riguarda il supporto alla gestione dei programmi di protezione, assistenza e reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo in coerenza con le azioni del *Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-22*⁴ (MLPS 2020).

1. Vulnerabilità strutturale della condizione migratoria

Secondo i dati riportati nel *Dossier statistico immigrazione 2021* (Centro studi e ricerche Idos 2021) nel settore primario la componente straniera pesa per il 18,5% degli occupati. È il secondo comparto dove insiste una significativa presenza di manodopera non autoctona, preceduto da quello del lavoro domestico (62%) e seguito da quello delle costruzioni (17%). Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, nella gamma delle varie sfumature di irregolarità e pervasività che può assumere, riguarda sia i nativi che gli stranieri. L'incidenza del sommerso sembra trovare gioco agile nella tipicità del carattere stagionale della prestazione lavorativa (Faleri 2020). Un connotato questo, da cui discende la necessità per l'imprenditore agricolo di poter disporre con tempestività di manodopera per brevi periodi (non sempre prevedibili) che mal si concilia con la complessità e le tempistiche degli iter burocratici finalizzati all'assunzione. Per un lavoratore straniero,

le ricadute di questo cortocircuito risultano ancora più esiziali poiché strettamente correlate alla vulnerabilità intrinseca della condizione migratoria, in particolare se l'ingresso nel territorio dello Stato avviene al di fuori dei canali regolari. In questo caso, il potenziale di occupabilità e le condizioni di vita del lavoratore straniero sono esposte a due variabili. Da un lato, lo status giuridico di una persona in mobilità geografica, priva di un titolo di soggiorno o esposta al rischio di non poterlo rinnovare o convertire alla sua scadenza, condiziona fortemente la possibilità di accedere a un contratto di lavoro regolare; dall'altro, l'incidenza delle dinamiche dell'economia globalizzata sul rapporto tra domanda/offerta di manodopera aumenta il rischio di ghettizzazione lavorativa, quando non addirittura di etnicizzazione occupazionale⁵. Ciò accade soprattutto in settori produttivi e livelli mansionali che, non richiedendo particolari *skills*, possono disporre di un serbatoio di risorse a basso costo facilmente intercambiabili. Si tratta di due variabili indipendenti ma anche sovrapponibili che, dalla combinazione degli effetti derivanti dal tipo di organizzazione del lavoro bracciantile e dalle politiche in materia di immigrazione, determinano quella 'vulnerabilità strutturale' che spesso connota la permanenza in Italia degli stranieri impiegati nel settore primario (Tagliacozzo *et al.* 2021)⁶.

Sullo status giuridico è comunque il caso di rilevare che la titolarità di un permesso di soggiorno non garantisce, di per sé, dall'essere sottoposti a condizioni di sfruttamento lavorativo (Caprioglio

3 Accordo di programma ex art. 15 della L. n.241/1990 per la realizzazione di attività di analisi, monitoraggio e valutazione con riferimento al sistema delle politiche di integrazione rivolte ai cittadini di Paesi terzi sottoscritto tra MLPS-DG Immigrazione e Inapp il 14 dicembre 2020.

4 Per la condivisione dei dati e delle informazioni contenute nel presente contributo si ringraziano: il Direttore generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione dott.ssa Tatiana Esposito e i Dirigenti delle Divisioni II e III, dott.ssa Stefania Congia e dott. Renato Sampogna.

5 Il libro-inchiesta di Furlanetto (2021) restituisce una sorta di segmentazione etnica per determinati settori: le badanti dell'Est (prevalentemente ucraine) impiegate nelle famiglie italiane; i cinesi nel distretto tessile di Prato e nelle cave piemontesi delle Prealpi Cozie dove nella lavorazione della Pietra di Luserna si rileva l'effetto 'sostituzione' degli autoctoni; i braccianti macedoni nel casertano, i sikh nel pontino laziale; i rider africani; gli allevatori sikh in Emilia Romagna; i bengalesi nella cantieristica navale del Triveneto.

6 Nello studio di caso sui braccianti della Capitanata, gli Autori hanno rilevato gli effetti e l'interazione determinati dalla crisi pandemica tra la 'vulnerabilità strutturale' di individui e gruppi sociali e la 'vulnerabilità sistemica' intesa come dipendenza tra sistemi complessi (locali, nazionali e internazionali).

e Rigo 2020). Ciò è stato più volte riscontrato, nell'ambito del Progetto SU.PR.EME.⁷, anche nel corso di interventi di prevenzione e controllo ad opera delle task-force ispettive presso le imprese agricole, dove tra i lavoratori immigrati impiegati senza contratto e in condizioni palesemente sperequate risultavano essere anche i titolari di protezione internazionale e richiedenti asilo collocati presso i centri di accoglienza del territorio e tuttavia intercettati dai caporali locali spesso loro connazionali⁸. La mancanza del titolo di soggiorno concorre dunque ad accentuare la precarietà della permanenza nel territorio e nel mercato del lavoro ma, ai fini della condizione lavorativa, non ne costituisce l'elemento determinante fondamentale. Il dibattito pubblico ha infatti evidenziato come ridurre la questione dello sfruttamento lavorativo a un problema di regolarità del soggiorno non consenta di affrontare con strumenti adeguati la dimensione strutturale di un "modo di produzione che fa dello sfruttamento la propria matrice sistemica" (Caprioglio e Rigo 2020, 39).

Ciò spiega in parte la riflessione critica di giuristi e tecnici del diritto sulla necessità di non attribuire in via esclusiva ai soli istituti penalistici e al diritto del lavoro la titolarità di una strategia correttiva all'interno di relazioni di lavoro palesemente asimmetriche e sbilanciate (Di Martino 2015; Gaboardi 2017; D'Onghia e De Martino 2018; Merlo 2020; Torre 2020). Lo sfruttamento lavorativo è un fenomeno complesso che risente anche dei condizionamenti esterni al mero rapporto di lavoro e che produce

ricadute multidimensionali sia sul singolo che sulle comunità, sui territori e su specifici settori economici. Nel rapporto tra lavoratore e impresa, 'dignità' e 'qualità del lavoro' sono connotati mutevoli esposti alle dinamiche dei mercati, agli effetti della distribuzione del valore all'interno delle filiere produttive⁹ e delle scelte dei decisori politici in contesti di crisi economica/occupazionale e di emergenza diffusa.

2. Le misure di contrasto: azioni di sistema e provvedimenti di emergenza

Nel biennio dell'emergenza sanitaria da Covid-19, lo 'scossone' che si è abbattuto sui modelli produttivi e gli stili di vita dei Paesi c.d. avanzati ha monopolizzato il dibattito pubblico e l'attenzione mediatica. L'interdipendenza tra domanda e offerta di lavoro della componente straniera nel settore primario ha reso ineludibile l'individuazione di 'soluzioni tampone' per mitigare la carenza di manodopera. Il tema ha occupato le agende di policy a vari livelli istituzionali: dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) alla Commissione UE, fino ai singoli governi nazionali nei Paesi dell'Unione, è stata avviata una riflessione su come riprogettare i programmi del lavoro stagionale destinati per lo più alla componente non autoctona (OIL 2020; Commissione europea 2020). In Italia tra i provvedimenti di immediata applicazione si registrano le proroghe (al 31 agosto e al 31 dicembre 2020) dei permessi di soggiorno in scadenza, per evitare il rientro nei Paesi di origine di molti lavoratori, in coincidenza con la stagione di raccolta

7 Il Programma SU.PR.EME. Italia (Sud Protagonista nel superamento delle emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle cinque regioni meno sviluppate) mira a realizzare un Piano straordinario integrato di interventi a sostegno dei lavoratori migranti che vivono in condizioni di vulnerabilità e marginalità socio-lavorativa nelle regioni del Mezzogiorno, attraverso attività progettuali finalizzate all'accoglienza, all'orientamento e all'accesso ai servizi, alla promozione di percorsi di integrazione lavorativa ed economica e soprattutto all'emersione da condizioni di sfruttamento lavorativo. Il partenariato è guidato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – Direzione generale Immigrazione (Lead partner) coadiuvato dalla Regione Puglia (Coordinating partner) insieme alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia e l'Ispettorato nazionale del lavoro, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e Nova consorzio nazionale per l'innovazione sociale. Il programma è finanziato nell'ambito dei fondi AMIF – Emergency Funds (AP2019) della Commissione europea – DG Migration and Home Affairs.

8 Per approfondire cfr. www.ispettorato.gov.it.

9 Per approfondimenti sulla catena del valore nella filiera agroalimentare si veda: Zaghi e Bono (2011); The European House-Ambrosetti (2019).

dei prodotti¹⁰. Successivamente la sanatoria contenuta nel Decreto Rilancio¹¹ ha confermato l'intento funzionalistico dei provvedimenti di urgenza. La misura, finalizzata all'emersione dei rapporti di lavoro nei soli comparti dell'agricoltura, del lavoro di cura e della collaborazione domestica, ha tradito l'approccio al fabbisogno di manodopera straniera con una visione tutt'altro che sistemica. Si è trattato, insomma, di una risposta di emergenza in un contesto di criticità sanitaria globale che in altri momenti avrebbe raccolto maggiori fronde e ostruzionismi e dei cui esiti si tratterà nel prosieguo di questa breve trattazione.

Va rilevato, tuttavia, che una prima riflessione sugli aspetti valoriali di una filiera etica del prodotto e sulla qualità, dignità e sostenibilità del lavoro in agricoltura è stata avviata dal legislatore con la Legge dell'11 agosto 2014 n.116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, e con la Legge 29 ottobre 2016 n.199, meglio nota come Legge sul caporalato¹². Al combinato disposto delle due discipline si è giunti soltanto a seguito della riconosciuta (e nefasta) pervasività che gli effetti dello sfruttamento lavorativo e del caporalato producono non solo sulle persone sfruttate, ma anche su quelle imprese virtuose che si trovano a competere in un quadro di concorrenza compromessa da pratiche sleali¹³.

Il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2021

L'approvazione nel febbraio 2020 del *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato* costituisce il naturale compendium delle leggi sopra richiamate, nonché il risultato della concertazione avviata nel 2018 con il Tavolo tecnico di coordinamento volto a definire una strategia nazionale declinabile a livello territoriale, per contrastare l'intermediazione illecita e la diffusione dei ghetti dello sfruttamento lavorativo. Una prospettiva di policy di sistema avviata ben prima che gli effetti della crisi sanitaria portassero all'attenzione del dibattito pubblico la presenza fuori dalle regole, e purtroppo strutturale, di una parte della componente straniera che partecipa al mercato del lavoro interno, preponderante nel comparto agricolo e significativa nei settori dell'edilizia, della logistica e dei servizi di cura.

Promosso congiuntamente dai Ministeri del Lavoro, dell'Agricoltura e dell'Interno, il Piano triennale va dunque inteso come un'azione integrata e complessa rivolta ad un comparto produttivo specifico per limitarne i fattori distorsivi di *dumping* sociale ed economico. Rispetto al passato rappresenta un cambio di passo del decisore politico, che ha inteso rafforzare in una prospettiva di lungo periodo la strategia di contrasto consentita dagli

10 Circolare 24 marzo 2020 n.3511 del Ministero dell'Interno; art. 103 del D.L. n.18/2020 e legge di conversione del 24 aprile 2020 n.27.

11 D.L. del 19 maggio 2020 n.34 convertito in Legge del 17 luglio 2020 n.77, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*. L'art. 103 prevede una regolarizzazione dei rapporti di lavoro attraverso due canali: uno rivolto ai datori di lavoro che intendono dichiarare l'esistenza di un rapporto di lavoro irregolare in corso con cittadini italiani o stranieri, ovvero che intendono instaurarne uno nuovo con cittadini stranieri già presenti sul territorio prima dell'8 marzo 2020; l'altro è rivolto agli stranieri con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo, i quali possono fruire di una finestra temporale di sei mesi per accedere ad un contratto di lavoro. Se al termine di tale periodo il richiedente esibisce la documentazione comprovante lo svolgimento di un'attività lavorativa nei settori interessati dalla sanatoria, il permesso temporaneo viene convertito in permesso per motivi di lavoro.

12 La L. n.116/2014 tra le varie disposizioni delineava l'avvio di una filiera produttiva di qualità, eticamente orientata e sostenibile in cui attrarre aziende agricole che non avessero pendenze giudiziarie e misure contravvenzionali in materia di diritto del lavoro, legislazione sociale e diritto tributario. Per l'azienda cui viene riconosciuto un bollino etico e di qualità discenderebbero vantaggi sul piano della competitività. La L. n.199/2016, finalizzata al contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e a favorire il riallineamento retributivo, ha riformulato in parte l'art. 603-bis c.p. sanzionando, nella fattispecie delittuosa di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo, oltre al caporale, anche la condotta del datore di lavoro che impiega manodopera in condizioni di sfruttamento. Inoltre, la novella legislativa non si è limitata alla sola riscrittura dell'impianto repressivo e delle misure risarcitorie nei confronti delle vittime, ma ha inteso delineare una strategia di policy di più ampio respiro, volta ad orientare la competitività degli attori economici sul piano dell'innovazione tecnologica, della qualità dei prodotti e della sostenibilità distributiva del valore sulla filiera. A ciò affianca la governance delle amministrazioni centrali per la definizione di un piano di interventi per il collocamento, il trasporto e l'accoglienza dei lavoratori impiegati nel settore agricolo.

13 La percentuale di lavoratori vittime di sfruttamento lavorativo rispetto al complesso dei lavoratori irregolari per macrosettore di attività è risultata essere la più alta nel comparto agricolo (18,6%). Per approfondire cfr. INL, <https://bit.ly/37lyPMh>.

Il sistema di governance

La strategia delineata nel Piano, basata sull'attivazione di un processo di condivisione orizzontale e verticale tra i diversi attori che partecipano al Tavolo nazionale, ha richiesto la costruzione di un sistema di governance articolato e complesso. Il raccordo interistituzionale tra le diverse amministrazioni dello Stato, a livello centrale, regionale e locale, è assicurato dal coordinamento del Tavolo tecnico nazionale che è responsabile per l'indirizzo e la programmazione delle attività istituzionali, del monitoraggio dell'attuazione della Legge n.199/2016 e di eventuali proposte normative in materia. A supporto del Tavolo sono stati costituiti sei Gruppi tematici (uno per ciascuna priorità tematica: Vigilanza e ispezione; Qualità della filiera agroalimentare; Intermediazione e servizi per il lavoro; Rete lavoro agricolo di qualità; Trasporti; Alloggi e foresterie temporanee) saliti ad otto nel corso del primo anno di attuazione del Piano per dare corpo e gambe a due priorità trasversali: la costruzione del Sistema informativo nazionale sul mercato del lavoro in agricoltura e rendere concreta l'attenzione per le vittime attraverso un sistema di Protezione e assistenza a trazione pubblica.

Con il Tavolo nazionale collabora la Cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità. La Conferenza unificata ha il ruolo di raccordo tra gli indirizzi programmatici delineati nel Piano e la programmazione regionale nelle materie di competenza, mentre a livello territoriale si va dai protocolli d'intesa ai partenariati tra Regioni, Comuni, Prefetture, Parti sociali e datoriali, Ispettorato nazionale del lavoro e Inps. I soggetti pubblici territoriali, a loro volta, declinano le azioni nei Piani di zona e nei Piani multisettoriali che, nella circolarità del sistema di concertazione, andranno convogliati dalle Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità alle Regioni per i loro ambiti di pertinenza, al Tavolo nazionale e alla Cabina di regia presso l'Inps.

istituti penalistici con azioni di prevenzione in grado di rimuovere le cause strutturali che determinano lo sfruttamento lavorativo nel settore primario. Sebbene la segregazione lavorativa in contesti di irregolarità riguardi cittadini italiani e cittadini di nazionalità straniera (siano questi comunitari o provenienti da Paesi terzi), l'aumento negli ultimi anni della presenza di lavoratori stranieri ha indotto a ripensare linee di intervento più mirate ai bisogni specifici delle vittime con background migratorio. L'esposizione al rischio di sfruttamento lavorativo è infatti ancor più pervasiva nella condizione di vulnerabilità nella quale può trovarsi uno straniero privo di permesso di soggiorno, di riferimenti familiari o di comunità, di autonomia negli spostamenti o della disponibilità di un alloggio sicuro.

Concepito come un'azione sinergica e trasversale secondo una logica di governance multilivello e multi-attore attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni centrali e territoriali, delle parti sociali e datoriali e dei soggetti del Terzo settore, il Piano affianca interventi emergenziali e interventi di sistema attraverso quattro assi strategici (prevenzione, vigilanza e contrasto, protezione e assistenza, reintegrazione socio-lavorativa), sei priorità tematiche e tre ambiti trasversali, il tutto declinato in dieci azioni prioritarie la maggior parte delle quali orientate a dare impulso ai meccanismi di

prevenzione dello sfruttamento lavorativo (Cornice *et al.* 2020).

L'insieme di questo articolato di azioni, trasversali e complementari tra loro, interviene su tre versanti del fenomeno:

- la filiera produttiva e le dinamiche di relazione tra gli attori che ne fanno parte;
- il sistema pubblico di regolazione dei servizi per il lavoro equo e dignitoso;
- la tutela e presa in carico delle vittime di sfruttamento lavorativo.

In estrema sintesi, gli interventi delineati per tali ambiti mirano al raggiungimento di due ambiziosi obiettivi strategici: ridurre il campo di azione dei caporali riportando l'intermediazione tra domanda/offerta di lavoro nell'alveo pubblico, sia in esercizio diretto che mediante sistemi di accreditamento, affiancando a tale funzione i servizi connessi alle peculiarità del lavoro stagionale (alloggi/foresterie temporanee e servizi di trasporto); contestualmente, intervenire sulla filiera produttiva per potenziarne gli investimenti, riportare sui binari di equità e sostenibilità la distribuzione del valore all'interno del processo produttivo (coltivazione, raccolta, trasformazione, trasporto e commercializzazione) e rafforzare la Rete del lavoro agricolo di qualità attraverso misure premiali per le aziende che vi aderiscono.

Nel primo anno di attuazione, tale complessa strategia ha dovuto riposizionarsi su alcuni aspetti del fenomeno in considerazione del fatto che, a distanza di pochi giorni dalla sua approvazione, il sistema Paese ha dovuto affrontare la crisi pandemica e la portata di tutti i suoi effetti sui cittadini, sulle imprese, sui servizi e sui soggetti di governance. Alcune azioni del Piano triennale sono state infatti ri-orientate sulle nuove priorità contingenti quali:

- la sorveglianza sanitaria dei lavoratori agricoli;
- lo sviluppo in velocità di nuove piattaforme informatiche per l'incontro tra domanda/offerta di lavoro finalizzate a mitigare la carenza di braccianti;
- la messa in sicurezza degli insediamenti.

Riguardo all'intermediazione di manodopera, per agevolare aziende e lavoratori è stata resa operativa la piattaforma RESTOINCAMPO, realizzata dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal) riadattando l'applicazione in uso della Regione Lazio in funzione degli obiettivi del Piano triennale. La versione 2.0 è disponibile in cinque lingue (italiano, inglese, francese, rumeno e punjabi) ed è scaricabile gratuitamente da tutti i dispositivi Android e IOS. In una prospettiva di medio-lungo periodo finalizzata a costruire una rete di sportelli dedicati, è stata avviata da parte di Anpal una mappatura delle collaborazioni pubblico-private nell'ambito dei servizi di intermediazione nel settore agricolo.

Nell'ambito degli insediamenti informali la necessità più cogente è stata quella di garantire la sorveglianza sanitaria per un target che già, in tempi pre-pandemici, aveva difficoltà ad accedere ai servizi territoriali di prossimità per mancanza dei requisiti amministrativi richiesti (iscrizione anagrafica, titolo di soggiorno ecc.) e per le condizioni di vulnerabilità esistenziale determinate dalla barriera linguistica, dall'isolamento rispetto ai centri urbani, dal disagio abitativo in baraccopoli sovraffollate, insalubri,

prive di servizi igienici e utenze di prima necessità. In contesti siffatti le misure di contenimento del contagio hanno infatti richiesto il supporto dei tanti soggetti del privato sociale che già operavano sul territorio in collaborazione con le amministrazioni locali nell'ambito di un paniere di progettualità avviate e finanziate con risorse nazionali, regionali e comunitarie¹⁴.

Ad ogni modo, nel periodo di riferimento della prima annualità (maggio 2020 - aprile 2021) la strategia di contrasto delineata nel Piano ha visto i primi esiti di intervento negli ambiti della governance istituzionale e del meccanismo di protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo. Per la prima priorità trasversale (Azione 1) è stata predisposta l'infrastruttura per l'implementazione di tutte le componenti del sistema informativo necessarie per gestire il ciclo di vita del processo di integrazione dei dati tramite i servizi di interoperabilità. Si è arrivati così alla definizione di un *Sistema informativo sull'andamento del mercato del lavoro agricolo* che, mettendo a fattor comune le informazioni rese disponibili, a vario titolo, dalle amministrazioni interessate (MIPAAF e MLPS, Regioni, Inps, Istat, Anpal, INL, Inail) consentirà di svolgere un monitoraggio costante sul fenomeno del caporalato, sui lavoratori del settore agricolo e sulle imprese, per agevolare la programmazione di policy e gli interventi operativi in funzione di contrasto.

Nell'ambito della priorità strategica *Protezione e assistenza* il tavolo nazionale, su impulso del gruppo di lavoro dedicato, ha sottoposto all'approvazione della Conferenza unificata le linee guida per la costruzione di un Meccanismo nazionale di riferimento (MNR) di servizi integrati, a trazione pubblica, in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo ricalcando il solco già tracciato per le vittime di tratta. L'Accordo¹⁵ sancito il 7 ottobre 2021 stabilisce standard comuni minimi e principi generali cui

14 In cinque regioni del Mezzogiorno (Calabria, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia) sono stati attivati nell'ambito del Progetto SU.PR.EME. servizi sanitari finalizzati alla prevenzione del contagio da Covid-19. In collaborazione con diverse ONG e le ASP di competenza sono stati attivati camper medico-sanitari attrezzati, con a bordo équipe di personale sanitario e socio-sanitario. Esse fungono da Unità ambulatoriali mobili, ponendo in essere attività di assistenza integrata, monitoraggio delle condizioni di salute e alfabetizzazione. Tra gli altri progetti si segnalano ALT Caporalato, Progetto Radix-Alle radici del problema; P.UN.T.A.C.CAPO; Progetto Farm; Di.Agr.A.M.M.I. Per una disamina più esaustiva dei diversi progetti si rimanda a www.integrazionemigranti.gov.it.

15 Repertorio atto n. 146/CU Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c), del decreto legislativo del 28 agosto 1997 n. 281 sulle *Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*.

Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione, assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura

La finalità è quella di pervenire a un modello di intervento che faccia crescere la fiducia delle vittime nelle istituzioni e che spezzi le catene dello sfruttamento.

Partendo dalla definizione di vittima di sfruttamento lavorativo che, secondo l'attuale quadro normativo e, in particolare, sulla base degli indici individuati dall'art. 603-bis c.p. come riformulato dalla L. n. 119/2016, individua nello stato di vulnerabilità della persona la compromissione di una libera scelta, tale da indurla ad accettare condizioni di lavoro inique a seguito di approfittamento del proprio stato di bisogno da parte degli utilizzatori o intermediari, le Linee guida garantiscono che in ogni fase del processo di presa in carico sia applicato il principio di valutazione del rischio legato al genere, all'età e a particolari vulnerabilità che possono interessare le vittime.

Le procedure operative standard (POS) da applicarsi su tutto il territorio nazionale sono articolate per fasi:

- *identificazione preliminare e formale*
- *protezione e assistenza alle vittime.*

Vengono altresì definiti:

- *i soggetti e gli attori delle varie fasi*
- *il trattamento di tutela dei cittadini stranieri vittime di sfruttamento lavorativo, privi del permesso di soggiorno, secondo la normativa vigente*
- *le raccomandazioni in termini di informazione e sensibilizzazione, formazione e rafforzamento delle competenze dei servizi e degli attori coinvolti affinché si possa disporre di un insieme di risorse dotate di competenze specifiche, sensibilità multiculturale e preparazione multidisciplinare.*

dovranno fare riferimento tutti i soggetti che, a vario titolo e in base alle rispettive competenze, sono coinvolti nelle azioni di protezione e prima assistenza di lavoratori in condizioni di sfruttamento¹⁶. Potenziali beneficiari di questo sistema di protezione sono tutti i lavoratori e le lavoratrici, indipendentemente dalla nazionalità e dalla regolarità del soggiorno, il cui stato di vulnerabilità è tale da compromettere fortemente la libertà di scelta e dunque determinare condizioni lavorative inique da parte di chi trae vantaggio del proprio stato di bisogno.

Nell'ottica della strategia complessiva del Piano, le Linee guida recentemente approvate costituiscono un primo intervento di *soft law* strettamente correlato ai passaggi successivi richiesti per l'attuazione dell'Azione 10, finalizzata alla reintegrazione socio-lavorativa delle vittime. Poiché i servizi di presa in carico per la protezione e la prima assistenza hanno anche, e soprattutto, un'articolazione territoriale, principi generali e standard comuni minimi del MNR dovranno essere recepiti dalle Regioni e dalle Province autonome entro sei mesi dalla loro approvazione. La costruzione di una rete di servizi integrati, da Nord a Sud della penisola, dovrebbe consentire la messa in

sicurezza della persona che denuncia una condizione di sfruttamento lavorativo e traghettarla verso un percorso di reinserimento socio-lavorativo per evitare il rischio di una vittimizzazione secondaria, per rendere definitivo il processo di affrancamento da condizioni di vulnerabilità esistenziali e rendere possibile il raggiungimento dell'autonomia. Non è escluso che tutto ciò possa richiedere al legislatore uno sforzo ulteriore di armonizzazione della disciplina contenuta nel Testo Unico Immigrazione. Per rendere più coerente ed efficace il contenuto delle Linee guida, il Gruppo tecnico ha infatti elaborato delle proposte di modifica normativa per l'armonizzazione del trattamento previsto per le vittime straniere di tratta e grave sfruttamento (ex art. 18 TUI) e le vittime straniere di sfruttamento lavorativo (ex art. 22 TUI) affinché i destinatari delle due fattispecie possano avere percorsi simili di tutela.

Propedeutico e funzionale al meccanismo di protezione delle potenziali vittime è l'approccio di prevenzione e controllo del territorio attivato dagli organi di vigilanza attraverso modelli di analisi e interventi multi-agenzia coordinati dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL). L'impiego delle task force

16 Si tratta di Regioni, Province autonome, Enti locali, Servizi ispettivi del lavoro, Forze dell'ordine, Parti sociali e Terzo settore.

L'attività di vigilanza coordinata da INL in collaborazione con altre componenti ispettive per competenza specifica

In relazione al solo settore agricolo, le ispezioni effettuate nel 2020 dal INL e dal Comando CCTL (Comando carabinieri per la tutela del lavoro) hanno condotto al:

- *deferimento all'Autorità giudiziaria di 323 trasgressori, di cui 43 denunciati in stato di arresto;*
- *identificazione di 1104 vittime di sfruttamento lavorativo, di cui 55 prive di permesso di soggiorno.*

Nel I trimestre 2021 INL, Inps e Inail hanno svolto 1700 accessi in azienda. In esito a tali ispezioni sono state rilevate:

- *2056 posizioni lavorative irregolari;*
- *861 lavoratori in nero, 33 dei quali lavoratori extra-UE privi di permesso soggiorno.*

Nel medesimo periodo INL ha tutelato 287 vittime di sfruttamento lavorativo, delle quali 38 impiegate nel settore agricolo e 249 in altri comparti.

Nel periodo di riferimento le attività di prevenzione della Guardia di Finanza hanno condotto a:

- *666 accessi ispettivi in materia fiscale e/o lavoristica;*
- *322 persone deferite all'autorità giudiziaria ex art. 603-bis c.p.;*
- *1370 vittime di sfruttamento lavorativo identificate sulla base di criteri operativi condivisi tra tutti gli organi ispettivi;*
- *68 aziende agricole sottoposte a controllo in materia di lavoro;*
- *1814 lavoratori agricoli irregolari tutelati.*

multi-attore (alle quali hanno preso parte oltre agli ispettori del lavoro anche il personale di Inps, Inail e delle varie forze dell'ordine) si è avvalso dei mediatori culturali dell'Organizzazione mondiale per le migrazioni (OIM). Tale apporto, sia prima dell'accesso in azienda, che nel corso delle visite ispettive, ovvero nella fase successiva, si è rilevato essere molto utile poiché ha favorito nei lavoratori extracomunitari un atteggiamento di maggior fiducia verso gli ispettori del lavoro e, più in generale verso le istituzioni, tale da indurre più di un lavoratore a collaborare con gli organi di vigilanza e sporgere denuncia contro i propri sfruttatori.

L'azione di sistema enucleata nel Piano intercetta altri due aspetti rilevanti per le condizioni esistenziali di un bracciante con background migratorio: l'autonomia negli spostamenti e le condizioni abitative. La mancanza di alternative alla mobilità intermediata dal caporale conduce inesorabilmente alla dipendenza e all'isolamento sociale da comunità e centri urbani. In tale ambito diverse

sono state le iniziative intraprese a livello territoriale attraverso i protocolli di partenariato pubblico/privato tra amministrazioni regionali, Comuni, vettori di trasporto locale e regionale e associazioni datoriali¹⁷. A livello nazionale invece, il Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili ha allo studio un'ipotesi di sperimentazione di una modalità di trasporto dedicato e/o a chiamata che, oltre a fornire un servizio di trasporto flessibile, consentirebbe di monitorare le attività ad esso correlate. La realizzazione di una piattaforma unica per un servizio di mobilità pubblica interseca infatti altre azioni del Piano riconducibili alla definizione dei fabbisogni di manodopera, dei cicli stagionali delle colture, e anche delle traiettorie dei lavoratori stagionali rispetto ai territori e agli insediamenti (alloggi privati, centri di accoglienza ecc.).

Un altro ambito di intervento riguarda il fabbisogno abitativo. Se intercettata dal caporale, tale necessità diventa ulteriore fattore di mercificazione al ribasso della prestazione lavorativa

17 Nel Lazio già a partire dal 2019 per la provincia di Latina sono state attivate linee di trasporto dedicate ai braccianti in collaborazione con il vettore di trasporto pubblico regionale. Il servizio è stato abbinato all'utilizzo dell'app Fair Labour per l'intermediazione diretta nel mercato del lavoro. L'iscrizione alla piattaforma consente l'utilizzo della tessera di trasporto gratuito. Analogamente in favore delle aziende, nel 2020, è stato emanato il bando per l'erogazione di un contributo finalizzato al noleggio di mezzi di trasporto, se iscritte all'applicazione. Nell'ambito del Progetto SU.PR.EME. Italia in Sicilia, nelle aree di Campobello di Mazara/Castelvetrano, è stata avviata una sperimentazione per il trasporto a mezzo van per i braccianti della zona. Anche in Puglia per i lavoratori di Borgo Mezzanone e per gli ospiti delle foresterie di Casa Sankara e San Severe è stata attivata un'app che fornisce un servizio gratuito di trasporto per i campi di raccolta.

con conseguente degrado delle condizioni di vita del lavoratore che viene collocato in alloggi di fortuna, nonché dei territori e delle comunità ospitanti dove insistono insediamenti informali privi delle condizioni minime di residenzialità. Una delle dieci Azioni del Piano triennale si prefigge infatti l'obiettivo del superamento degli insediamenti abusivi ad alta marginalità sociale che creano un terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali, dello sfruttamento lavorativo e del caporalato. In tale ottica, ad ottobre 2021 il Ministero del Lavoro, in collaborazione con Anci, ha lanciato l'indagine censuaria rivolta ai Comuni italiani per la mappatura di tutte le situazioni di precarietà e disagio abitativo presenti sul territorio nazionale¹⁸. Come programmato, la definizione del fabbisogno abitativo si è conclusa nel primo trimestre 2022 e costituirà il riferimento informativo per dare avvio all'attivazione dei finanziamenti previsti dal PNRR (circa 200 milioni di euro) per l'identificazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo. Il decreto di ripartizione delle risorse è stato firmato a fine marzo e ad esso seguiranno i successivi provvedimenti per definire le modalità di presentazione e approvazione delle progettazioni degli interventi¹⁹. Tuttavia, tra il 2020 e il 2021 sono stati attivati anche servizi di foresteria temporanei per i lavoratori stagionali in diverse regioni del Paese: dal saluzzese in Piemonte, alla Piana di Gioia Tauro in Calabria, dalla Capitanata in Puglia al ragusano in Sicilia, finanche in Basilicata e Campania sono state avviate misure finalizzate al superamento del disagio abitativo²⁰.

Sulle misure di emergenza: la procedura di regolarizzazione

Ritornando alla decretazione d'urgenza, gli esiti della sanatoria adottata con il Decreto Rilancio hanno mostrato i limiti della misura. Ad agosto 2020, termine di chiusura della procedura telematica, le domande inoltrate sono state quasi 220mila²¹. Di queste, 207.542 sono quelle inviate dai datori di lavoro, l'85% delle quali afferenti al settore domestico (176.848). I moduli per lavoro

subordinato, riconducibili al comparto agricolo, sono stati solo 30.694, pari al 15% del totale. Le richieste di permesso di soggiorno temporaneo direttamente presentate da cittadini stranieri che avevano già lavorato nei predetti settori sono state invece, 12.986. Le regolarizzazioni per lavoro domestico e assistenza alla persona hanno avuto una maggiore incidenza in Lombardia, Campania e Lazio e nei rispettivi capoluoghi di regione. Per quanto attiene l'emersione dei rapporti di lavoro in agricoltura è il Mezzogiorno a raccogliere il maggior numero di domande con una concentrazione significativa in Campania, Sicilia e Lazio e nelle province di Caserta, Ragusa e Latina.

I dati sommariamente riportati rivelano risultati in controtendenza in relazione alle aspettative. Se da un punto di vista numerico le domande pervenute sono in linea con quanto atteso dai fautori della regolarizzazione²² l'esiguità di quelle presentate nel settore agricolo sembra smentire la finalità della misura, concepita prevalentemente per contrastare lo sfruttamento lavorativo nel settore primario. Non pochi osservatori hanno rimarcato i limiti di una sanatoria affidata principalmente all'iniziativa dei datori di lavoro (Boeri e Fasani 2020) e per questo foriera di rapporti asimmetrici tra le controparti (Oliveri 2020). Inoltre, gli oneri economici a carico del datore – il pagamento di 500 euro per ogni lavoratore sanato – hanno confermato per l'utilizzatore di manodopera la convenienza nel mantenere rapporti sommersi, alimentando per converso il mercato nero dei finti contratti a scapito degli stessi lavoratori (Chiaromonte e D'Onghia 2021; Collettivo Lorem Ipsum 2020). Ciò che emerge, infatti, è lo sbilanciamento delle domande di emersione sul lavoro di cura e sul lavoro domestico, due settori questi, dove i datori di lavoro non sono imprese, ma famiglie che hanno bisogno di assistenza e nessuna necessità di guadagnare e di mantenere rapporti di lavoro irregolari (Mostaccio 2021).

Quanto agli esiti delle domande presentate, a distanza di più di un anno dalla sanatoria, l'esiguità del numero di permessi rilasciati presso gli Sportelli unici per l'immigrazione conferma la farraginosità

18 Per approfondire cfr. <https://bit.ly/3uQG5YM>.

19 Per approfondire cfr. Ministero del Lavoro <https://bit.ly/3J0iABL>.

20 Per approfondire cfr. www.integrazionemigranti.gov.it.

21 Report finale Ministero dell'Interno consultabile al seguente link: <https://bit.ly/35B2Qap>.

22 Nella relazione tecnica al decreto la platea ipotetica di beneficiari viene stimata in 220 mila unità, in riferimento alla media delle domande presentate nelle sanatorie del 2009 e 2012, p.100 e p.101.

della procedura di regolarizzazione e le criticità strutturali di taluni servizi pubblici, ulteriormente stressati dagli effetti della pandemia. Senza il personale aggiuntivo previsto per processare le istanze di regolarizzazione, prefetture e questure hanno lamentato la difficoltà di far fronte sia al carico ordinario che a quello straordinario indotto dalla misura. Secondo il dossier di *Ero Straniero*²³, elaborato sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno, al 27 ottobre 2021 le pratiche che risultano essere state esaminate e concluse sono pari al 38% delle domande presentate (ovvero 78.897 di cui 71.190 permessi di soggiorno per lavoro e 7.707 permessi per attesa occupazione). A parere di altri osservatori (Gonnelli 2021, 53) la sanatoria del 2020 ha di fatto mancato tutti gli obiettivi dell'Esecutivo: “non ha arginato il problema igienico-sanitario vissuto dai lavoratori migranti, non è riuscita a rispondere alla carenza di manodopera nei settori più nevralgici, né ha costituito lo strumento idoneo a tutelare i lavoratori dallo sfruttamento”. In linea generale la comunità dei giuristi non ha potuto rilevare i profili di criticità della misura (tra i tanti Chiaromonte e D'Onghia 2020; Caprioglio e Rigo 2020) non solo ed esclusivamente per i tecnicismi della procedura e per gli onerosi requisiti di accesso²⁴, quanto piuttosto per la resistenza del legislatore ad intervenire con un approccio più strutturale sulla disciplina nazionale in materia di migrazione economica. Insomma, secondo la dottrina prevalente si è data prova dei limiti che ancora connotano la gestione complessiva delle politiche migratorie; una gestione legata a uno strumento di comprovata obsolescenza come quello dei decreti-flusso e integrata ‘alla bisogna’ con

l'utilizzo di sanatorie ricorrenti che non soddisfano né le esigenze del mercato e delle imprese, né quelle dei lavoratori stranieri nel poter disporre di canali regolari di ingresso stabili nel tempo e di fluida accessibilità sul piano amministrativo.

Prime conclusioni sulle azioni di policy

Il paradosso portato alla ribalta dalla crisi pandemica, riconducibile alla riconosciuta essenzialità del lavoro agricolo e, nel contempo, alla marginalità sociale ed economica del suo bracciantato, sembra ormai confermare il connotato strutturale dello sfruttamento lavorativo nel settore primario. Tale ‘stortura di sistema’ ha richiesto la messa in atto di strategie complesse e multilivello da parte dei policy maker. Accanto al paniere degli istituti penalistici di cui all'art. 603-bis c.p. finalizzati a censurare le condotte lesive di chi intermedia manodopera illecitamente e di chi la impiega in condizioni di sfruttamento, prevedendo altresì misure patrimoniali a carico dell'azienda che se ne avvantaggia²⁵, entrano in gioco misure di sistema volte a depotenziare i fattori distorsivi delle filiere globali. Fattori che sono alla base delle cause dello sfruttamento lavorativo e della perdurante condizione di vulnerabilità delle persone costrette ad accettare condizioni di lavoro inique e degradanti, siano queste di nazionalità straniera, o italiana.

L'efficacia della strategia contenuta nel Piano triennale, e gli eventuali effetti che da questa ne deriveranno, potranno essere valutati soltanto sul medio-lungo periodo. All'approccio che è alla base delle misure e al tracciato da queste delineato va comunque riconosciuto il merito di aver messo in connessione il *centro* e i *territori* dell'azione pubblica

23 La campagna *Ero Straniero. L'umanità che fa bene* è stata lanciata nell'aprile 2017 per elaborare una la proposta di legge di iniziativa popolare dal titolo *Nuove norme per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari*, depositata con oltre 90.000 firme alla Camera dei Deputati il 27 ottobre 2017. L'iniziativa è stata promossa dai Radicali Italiani, Fondazione Casa della carità “Angelo Abriani”, Acli, Arci, Asgi, Centro Astalli, Cnca, A Buon Diritto, Cild, insieme a Oxfam, ActionAid, Legambiente, Scalabriniani, Aoi, Federazione Chiese Evangeliche Italiane (Fcei), Comunità di Sant'Egidio, Fondazione Migrantes, Caritas italiana, Cgil, Altromercato, Emergency e decine di altre organizzazioni, con il sostegno di centinaia di sindaci.

24 Al di là dei contributi da versare a titolo forfettario e gli oneri per adempimenti amministrativi, si pensi alle difficoltà probatorie di attestazione dei requisiti richiesti ai fini della regolarizzazione come, ad esempio, la dimostrazione di aver già lavorato nei settori individuati dalla misura, ovvero di essere presente sul territorio nazionale da prima dell'8 marzo 2020 e di non essersi allontanato successivamente a tale data.

25 Si tratta delle misure patrimoniali a carico dell'impresa quali, il controllo giudiziario ex art. 3 della L. n. 199/2016 se il reato è commesso all'interno dell'azienda; dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 del Codice antimafia qualora l'azienda abbia agevolato soggetti indiziati di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo; ovvero la sanzione pecuniaria tra le 400 e 1000 quote ex D.Lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti se il reato è commesso da dipendenti e figure apicali nell'interesse dell'azienda.

su una questione complessa e dalle implicazioni multidimensionali, cercando, nel contempo, di affrontare gli aspetti più concreti delle condizioni di vita dei lavoratori agricoli, come ad esempio il disagio abitativo, la difficoltà negli spostamenti e l'accesso ai servizi territoriali. In termini di capacity building l'architettura del Piano ha stimolato l'adozione del medesimo modello anche nella dimensione orizzontale delle relazioni tra gli attori pubblici e i soggetti del privato sociale ed economico dei vari territori. In tal senso, a livello regionale, nell'ambito della programmazione di specifica competenza, sono state sviluppate politiche interassessorili proiettate alla concertazione allargata alle Parti sociali e alle altre istituzioni territorialmente competenti. Tale approccio si è rivelato cruciale soprattutto nell'esigenza di attivare servizi preposti alla sorveglianza sanitaria negli insediamenti informali, ovvero avviare sportelli informativi di orientamento ai servizi che coinvolgevano una pluralità di attori: i Comuni, le Asl, le Prefetture, le Parti sociali, le associazioni del Terzo settore.

Sulla dimensione economica derivante dagli squilibri di distribuzione del valore all'interno della filiera c'è ancora molto da fare, in particolar modo sulle criticità che fanno da deterrente alle imprese per un'adesione convinta e partecipata alla Rete del lavoro agricolo di qualità. Invero, la necessità di ridare appeal alla Rete richiederebbe un intervento di revisione normativa soprattutto sui criteri (ritenuti stringenti) richiesti dalla procedura di iscrizione, e soprattutto la previsione di meccanismi di premialità da inserire nei programmi di sviluppo rurale, come già peraltro sperimentato dalla Regione Emilia Romagna. Ad oggi le aziende iscritte alla Rete rappresentano una percentuale esigua rispetto alla platea delle potenziali interessate, con una distribuzione disomogenea e polarizzata in due sole Regioni (Emilia Romagna e Puglia). Analoga configurazione presenta la diffusione delle sezioni territoriali: sono 17 quelle costituite, alcune non ancora operative, e più di un terzo nella sola Regione Puglia. Risulta infatti ancora aperto il nodo su funzionamento e presidenza delle medesime sezioni territoriali, non sufficientemente risolto dalla normativa vigente. Il superamento degli ostacoli

amministrativi per le imprese, e di quelli gestionali per il funzionamento delle sezioni territoriali, consentirebbe invece di rafforzare il ruolo degli attori più deboli della filiera lunga: i lavoratori agricoli potrebbero accedere a pratiche di intermediazione legali e trasparenti e ai servizi correlati al lavoro stagionale; i piccoli agricoltori invece, farebbero parte di una compagine di soggetti economici con maggiore potere contrattuale nel rapporto di forza con i grandi trasformatori della materia prima e con i canali della GDO.

La recente approvazione del decreto legislativo dell'8 novembre 2021 n. 198, di attuazione della Direttiva (UE) 2019/633²⁶ sembra andare in questa direzione. Il decreto introduce norme finalizzate a contrastare ed impedire le pratiche commerciali sleali nelle relazioni tra acquirenti e fornitori di prodotti agricoli ed alimentari. Sono sedici le pratiche sleali per le quali è scattato il divieto, tra cui anche quello delle aste on line al doppio ribasso. Una pratica questa fortemente sperequativa nei confronti dei piccoli produttori, di fatto intrappolati tra la volatilità della stagione, la politica del 'sottocosto' imposta dalla Grande distribuzione e la necessità di scaricare il rischio di impresa sull'unica leva disponibile, ovvero il costo del lavoro. Il recepimento della direttiva sulle pratiche sleali è dunque un passo avanti nel processo di riequilibrio della filiera alimentare a condizione che si attuino i dispositivi di vigilanza sui nuovi divieti.

Anche la clausola di condizionalità sociale introdotta nella nuova PAC 2023-2027, sotto la spinta delle organizzazioni dei lavoratori, prevede penalizzazioni per gli agricoltori che non rispettano le norme fondamentali relative alle condizioni di lavoro e di occupazione degli operai agricoli e alla sicurezza e salute sul lavoro. Gli Stati membri dovranno garantire l'applicazione di sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive.

Certamente, la sfida delle sfide è ancora aperta. Riguarda il lavoro in quanto tale. Anzi, la centralità del lavoro equo e dignitoso nel settore primario e la sua sostenibilità economica in un sistema produttivo a vocazione destrutturante protesa all'individualizzazione del rapporto di lavoro. Quanto alla condizione della componente straniera

26 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, <https://bit.ly/3qxKjDO>.

rimane il nodo critico del doppio filo che lega il titolo di soggiorno al contratto di lavoro e che impone una riflessione di ritorno, più in generale sulle politiche migratorie e, in particolare, sui limiti, o quanto meno

sulla reale efficacia delle prassi dei flussi di ingresso e delle sanatorie una tantum, utilizzate come finestre temporali di accesso in periodi e condizioni di emergenza.

Bibliografia

- Boeri T., Fasani F. (2020), C'è tanto lavoro domestico nella sanatoria del Rilancio, *lavoce.info*, 25 agosto <<https://bit.ly/32BygM5>>
- Caprioglio C., Rigo E. (2020), Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento. La condizione dei braccianti migranti in agricoltura, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.3, pp.33-56 <<https://bit.ly/3Jc4bCr>>
- Centro studi e ricerche Idos (2021), *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma, Idos
- Chiaromonte W., D'Onghia M. (2021), Migranti, lavoro e pandemia. Nuovi problemi, vecchie risposte?, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 72, n.1, pp.3-22
- Chiaromonte W., D'Onghia M. (2020), Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria. Genesi, finalità e limiti, *Diritto, Integrazione e Cittadinanza*, n.3, pp.1-32 <<https://bit.ly/3j6xvzP>>
- Collettivo Lorem Ipsum (2020), Il mercato nero dei contratti e degli indirizzi falsi creato dalla sanatoria migranti, *Espresso*, 22 agosto <<https://bit.ly/3p2YSNu>>
- Commissione europea (2020), *Comunicazione della Commissione. Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19*, 2020/C 102 I/03 <<https://bit.ly/3yowQT9>>
- Cornice A., Innamorati A., Pomponi F. (2020), *Campo aperto. Azioni di contrasto allo sfruttamento degli immigrati in agricoltura*, Inapp Paper n.27, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3o0e5j8>>
- Della Puppa F., Perocco F. (2021), The Coronavirus Crisis and Migration. Inequalities, Discrimination, Resistance, *Dve domovini - Two Homelands*, 54, pp.7-12 <<https://bit.ly/3deBebH>>
- Di Martino A. (2015), "Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, *DPC – Rivista trimestrale*, n. 2, pp.106-126 <<https://bit.ly/3LZBk6D>>
- D'Onghia M., De Martino C. (2018), *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*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" n.352, Catania, CSDLE
- Faleri C. (2020), La pandemia svela il vero volto del mercato del lavoro agricolo, *IANUS Economia e finanza*, 20 maggio, pp.1-6 <<https://bit.ly/3o0lhvz>>
- Furlanetto V. (2021), *Noi schiavisti. Come siamo diventati complici dello sfruttamento di massa*, Roma-Bari, Laterza
- Gaboardi A. (2017), La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori. Corretto lo strabismo, persiste la miopia, *La legislazione penale*, 3 aprile, pp.4-80
- Gonnelli E. (2021), La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19, *LaBoUR & Law Issues*, 7, n.1, pp.34-58 <<https://bit.ly/3uX448D>>
- Merlo A. (2020), *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*, Torino, Giappichelli
- MLPS (2020), *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3eRfKTm>>
- Mostaccio F. (2021), Le conseguenze della pandemia sui lavoratori immigrati in agricoltura, tra decisioni politiche e interessi economici, *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, OpenLab on Covid-19, 17 marzo <<https://bit.ly/3jdojtG>>
- OIL (2020), *Misure per il lavoro stagionale dei migranti. Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, Nota OIL maggio 2020, Roma, OIL <<https://bit.ly/37mkC1D>>
- Oliveri F. (2020), Mercato, giustizia o salute pubblica. Cosa guida la regolarizzazione dei/delle migranti al tempo del Covid-19?, *Scienza & Pace Magazine*, 21 maggio <<https://bit.ly/3xy4mUi>>
- Osservatorio Placido Rizzotto, Flai Cgil (a cura di) (2020), *V Rapporto Agromafie e caporalato*, Roma, Ediesse
- Tagliacozzo S., Pisacane L., Kilkey M. (2021), The interplay between structural and systemic vulnerability during the COVID-19 pandemic. Migrant agricultural workers in informal settlements in Southern Italy, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47, n.9, pp.1903-1921
- The European House-Ambrosetti (2019), *La creazione del valore lungo la filiera agroalimentare estesa in Italia*, Milano, The European House-Ambrosetti <<https://bit.ly/3DNlyHn>>

Torre V. (2020), Destrutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale. I nodi problematici del diritto penale, *Questione Giustizia*, 24 giugno <<https://bit.ly/3GI5CrK>>

Zaghi A., Bono P. (2011), La distribuzione del valore nella filiera agroalimentare italiana, *Agriregioneuropa*, 7, n.27, p.5 <<https://bit.ly/2TAtRVG>>

Alessandra Cornice

a.cornice@inapp.org

È collaboratrice tecnica di ricerca presso Inapp, Struttura Economia civile e processi migratori. Attualmente partecipa al Gruppo di lavoro *Protezione e assistenza* Azioni 9 e 10, nell'ambito del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, coordinato dal MLPS-DG Immigrazione. Tra le sue pubblicazioni più recenti si segnalano: Cornice A., Parente M. (2021), *Tra vecchi e nuovi paradigmi di precarietà: dai braccianti agricoli ai riders. Dove sta andando la qualità del lavoro*, in corso di pubblicazione sulla *Rivista Economica per il Mezzogiorno* n. 4/2021; Cornice A., Innamorati A., Pomponi F. (2020), *Campo aperto: azioni di contrasto allo sfruttamento degli immigrati in agricoltura*, Inapp Paper n.27, Roma, Inapp.