

# Il Caporalato

Il rischio delle connessioni  
con le criminalità organizzate  
e l'immigrazione clandestina

**7 dicembre 2023**

Aula del Consiglio Regionale  
Trieste

**ATTI DEL CONVEGNO**



**Convegno nazionale**

**Il Caporalato**

**Il rischio delle connessioni con le criminalità organizzate  
e l'immigrazione clandestina**

ATTI

Trieste, 7 dicembre 2023



Informazioni legali

L'Osservatorio Regionale Antimafia - ORA - e le persone che agiscono per suo conto non sono responsabili per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in questa pubblicazione

Osservatorio Regionale Antimafia, Atti 2023

Coordinamento tecnico ed editoriale: Osservatorio Regionale Antimafia

Riproduzione autorizzata citando la fonte

Stampa: stampa a cura del Centro stampa Regione Friuli Venezia Giulia

Trieste, 21 MARZO 2024

Osservatorio Regionale Antimafia, presso il Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia

Trieste, Piazza Oberdan n. 6

Centralino: tel. **040 3771111**

fax **040 3773190**

Posta certificata **[consiglio@certregione.fvg.it](mailto:consiglio@certregione.fvg.it)**

**[www.consiglio.regione.fvg.it](http://www.consiglio.regione.fvg.it)**





## Sommario

### *Presentazione*

Enrico Sbriglia	Presidente dell'Osservatorio Regionale Antimafia	9
-----------------	--	---

### *Prima parte - L'Evento*

Francesco Russo	Vicepresidente del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia	13
Enrico Sbriglia	Presidente dell'Osservatorio Regionale Antimafia	17
Mauro Bordin	Presidente del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia	21
Chiara Colosimo	Presidente della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere	25
Roberto Menia	Vicepresidente della 3° Commissione permanente ( Affari Esteri e Difesa )	29
Walter Rizzetto	Presidente della XI Commissione Parlamentare Lavoro pubblico e privato	33
Luca Ciriani	Ministro per i Rapporti con il Parlamento	37
Pietro Signoriello	Prefetto di Trieste	41
Alessia Rosolen	Assessore regionale al lavoro, formazione, istruzione, ricerca, università e famiglia	47
Domenico Garofalo	Professore Avvocato	51
Davide Cardia	Comandante provinciale della Guardia di Finanza di Pordenone	57
Pierpaolo Guaglione	Direttore dell'Ispettorato Territoriale del lavoro di Trieste-Gorizia	61
Antonio De Nicola	Procuratore Distrettuale Antimafia e Antiterrorismo	67
Anna Maria Cisint	Sindaco di Monfalcone	73
Amedeo Pascolo	Sindaco di Venzone	77
Giovanni Gargano	Sindaco di Castelfranco Emilia e Coordinatore Provinciale di Modena di Avviso Pubblico	81
Rodolfo Ziberna	Sindaco di Gorizia	85
Massimo Marega	Segretario Generale FILLEA FVG	89
Anna Limpido	Consigliera regionale di parità	93
Luciano Bordin	USR CISL FVG con delega al Mercato del Lavoro	97
Pierpaolo Romani	Coordinatore Nazionale dell'Associazione Avviso	101
Renata Della Ricca	Consigliera della Commissione regionale per le pari opportunità FVG	105

La consegna degli attestati di tirocinio curricolare, con Paolo Cuomo, Professore ass. di Diritto Commerciale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Udine.

La premiazione dei vincitori di due premi di laurea magistrale e di un premio di laurea triennale

### *Parte seconda - Gli interventi scritti ricevuti*

Tano Malannino	Presidente di AltraAgricoltura Confederazione per la sovranità alimentare	123
Antonio Paoletti	Presidente della Camera di Commercio Venezia Giulia	129
Otto Bitjoka	Presidente dell'Unione Comunità Africane d'Italia - <i>in attesa di ricevere il testo dell'intervento</i>	

### *Allegato*

La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)

Domenico Garofalo	Professore Avvocato	133
-------------------	---------------------	-----





“Tout se tient”, questo è, sostanzialmente, il principio che, nei fatti, agli occhi dell’osservatore attento, lega, meglio si potrebbe dire “interconnette”, i diversi temi che saranno trattati da rappresentanti delle istituzioni, esperti e amministratori locali, nella giornata di approfondimento del 7 dicembre, nel corso dell’evento clou, il quale conclude, puntualmente, il piano di lavoro previsto nella programmazione delle attività dell’Osservatorio Regionale Antimafia per il 2023.

A tal proposito, giova ricordare che, fin da subito, i componenti dell’organismo si sono imposti di affrontare il tema delle mafie in una visione sistemica, convenendo come fosse un grave errore, quantomeno di ingenuità securitaria, quello di provare a leggere i diversi fenomeni criminali di cui si ha notizia (impiegando le cosiddette “fonti aperte”, OSINT - Open Source Intelligence), scomponendoli e attribuendo a ciascun spezzone una vita autonoma, una propria condizione di “indipendenza”.

Per questo si è ritenuto di dover ricercare le connessioni, in quanto sarebbe stato ingenuo ignorare che nei territori dell’illecito, la cui vastità non favorisce la possibilità di un costante controllo dei confini, ma capaci di produrre enormi ricchezze, non potesse esserci un significativo interesse ed anche una regia da parte delle Mafie e, quindi, un loro diretto impegno organizzativo ed imprenditoriale.

Se pure può accadere che gruppi criminali, impegnati nel traffico di esseri umani e nell’immigrazione clandestina, operino con un profilo organizzativo ed una caratura imprenditoriale meno accentuata, certamente, nel momento in cui emerge che dette attività possono generare importanti profitti illeciti, tale circostanza può suscitare non solo il rapido interesse, ma anche l’appropriazione del business da parte delle holding del crimine organizzato, non solo perché meglio strutturate, ma anche in quanto in grado di poter investire le grandi risorse di cui dispongono, nonché di usufruire delle reti diffuse dei mercati illeciti.

Da qui nasce il nostro desiderio di “accendere i riflettori” su un fenomeno, quello del caporalato, che inizia a lambire ed inquinare anche la nostra regione ed il nostro tessuto socio-economico, le cui possibili conseguenze non possono essere ignorate.

L’ascolto delle diverse intelligenze, professionalità ed esperienze di coloro che quotidianamente affrontano le problematiche connesse allo sfruttamento dei lavoratori ed alla immigrazione, ci offrirà delle possibili chiavi di lettura sui fenomeni oggetto del convegno, la cui utilità è di palese evidenza per chiunque si occupi di sicurezza e, soprattutto, di cosa pubblica.

Speriamo, in tal modo, di contribuire a meglio comprendere, a prevenire ed a combattere più efficacemente i fenomeni criminali di cui andremo a discutere, nella consapevolezza che le nostre società corrono dei rischi, non solo in ambito locale, regionale e nazionale, ma anche europeo ed internazionale.

È sempre utile ricordare, infatti, che le ricchezze illecite non dispongono di uno status univoco di cittadinanza ma sono, per loro intrinseca natura, mobili, volatili e apolidi, per sfuggire così ad ogni tipo di controllo.

**Enrico Sbriglia**





## **Parte prima. L'Evento**



Francesco Russo

---

Vicepresidente del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia



FRANCESCO RUSSO. Buongiorno a tutte e tutti. È con grande piacere che, a nome anche del Presidente Bordin, che in questi giorni è all'estero, vi do il benvenuto in questa importante occasione di confronto.

Saluto le autorità civili e militari e inizio con un ringraziamento, a nome della Presidenza del Consiglio, al Presidente Sbriglia e a tutti i componenti dell'Osservatorio regionale Antimafia, che è uno dei "gioielli" di casa del nostro Consiglio. Li ringrazio, in particolare, in questa occasione, che in qualche modo suggella l'impegno e la conclusione di un impegno di legislatura e di mandato, perché in questi anni, al netto della problematica messa a tema di questa giornata, l'attività dell'Osservatorio ha permesso, anche con il contributo del Consiglio regionale, di tenere alta l'attenzione su un tema che molti di voi mi insegnano è drammaticamente attuale, per quanto incide sul tessuto sociale, economico e politico di una regione, apparentemente lontana da quelli che storicamente erano i baricentri dell'attività della criminalità organizzata.

Sappiamo che oggi non è più così, sappiamo che in questi anni l'autorità giudiziaria e le autorità di Pubblica Sicurezza hanno in qualche maniera certificato importanti fenomeni malavitosi e ci hanno richiamati rispetto a rischi e a manifestazioni inedite, penso a quanto accaduto qualche anno fa nel Porto di Trieste, alle denunce circostanziate rispetto ad alcuni cantieri – penso al celebre Tram di Opicina - vittime di infiltrazioni.

Credo che il tema, ripeto, sia importante, sia quello in qualche maniera richiamato particolarmente, oggi nella mia esperienza parlamentare mi è capitato di votare la 199 nel 2016 e sono curioso anche di ascoltare una relazione che in qualche maniera proverà a tirare alcune linee di valutazione, anche perché in questo Paese siamo decisamente restii a realizzare seri procedimenti di valutazione, soprattutto quando si tratta di processi legislativi.

Concludo, con una nota di soddisfazione rispetto a una delle attività che l'Osservatorio in questi anni ha saputo mantenere alta, che è quella legata in particolare al dialogo e all'investimento sulle giovani generazioni. Tutti voi mi insegnate che questi temi hanno la assoluta necessità di rimanere quanto mai attuali e attualizzati, di generazione in generazione. Ciascuna generazione ha bisogno di riscoprire e fare proprio fino in fondo i temi della legalità, e sappiamo che le reti di legalità sono tanto più solide quanto ciascuno dei suoi nodi è, di volta in volta, rinforzato e attualizzato nella sua capacità di comprensione dei nuovi fenomeni.

Questo ha portato l'Osservatorio a lavorare con i giovani, a lavorare con le Università e la conclusione migliore di questa mattinata sarà la consegna degli attestati di tirocinio curricolare che nasce proprio dalla collaborazione tra Consiglio, e quindi Osservatorio, e le Università della nostra Regione. Anche di questo, ringrazio il Presidente Sbriglia e i suoi collaboratori e, rinnovando il benvenuto a tutte e a tutti, do la parola al Presidente Sbriglia, che condurrà la mattinata.





Enrico Sbriglia

---

Presidente dell'Osservatorio Regionale Antimafia del Friuli Venezia Giulia



ENRICO SBRIGLIA. Io non posso che ringraziare, a mia volta, il Vice Presidente Francesco Russo, che abbiamo sempre sentito vicino nelle attività che abbiamo fatto come Osservatorio.

Ma ringrazio anzitutto voi, che siete qui presenti, perché la vostra presenza è la testimonianza che la sicurezza, le questioni securitarie possono essere affrontate utilizzando una pluralità di sensibilità, che non sempre sono soltanto quelle in armi, ma sono anche e soprattutto quelle di uno sviluppo di un'intelligenza diversa nel confrontarsi con quelle che sono le nuove nostre emergenze.

Io ho pensato addirittura che questo incontro dovesse chiamarsi *"tout se tient"*, "tutto si tiene", tutto è in qualche modo incardinato l'uno con l'altro.

Io avrò oggi il compito infelice di fare da moderatore, quindi già mi scuso se dovessi risultare brutale nel bloccare e nel fermare gli interventi che ci saranno, perché è necessario che tutte le voci qui presenti trovino uno spazio, si confondano, si mescolino e, da lì, possa uscire anche una visione sistemica, che dovremmo adottare sempre allorquando vogliamo confrontarci con gravi questioni di carattere securitario.

Per cui adesso si partirà con un video dove, in qualche modo, proveremo a spiegare anche il senso di questa iniziativa. Grazie.

*(Viene visionato un video)*

SBRIGLIA. Era l'opera "Crisantemi", di Giacomo Puccini, eseguita dalle allieve del Conservatorio Tartini di Trieste. Era l'opera che avevamo impiegato allorquando, il 21 marzo scorso, abbiamo celebrato il Ricordo delle vittime della mafia. Ci sembrava necessario riproporlo, perché in quella circostanza non riuscimmo a valorizzarlo come intendevamo, giusto e bello che ciò fosse fatto da giovani donne, giovani donne che, oltre ad avere la sensibilità musicale, mostravano, insieme alla direzione del Tartini, una sensibilità verso le tematiche sociali.



Mauro Bordin

---

Presidente del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia



ENRICO SBRIGLIA. Iniziamo subito con i saluti istituzionali, quindi inviterei la proiezione del filmato, di un videomessaggio del Presidente del Consiglio regionale, Mauro Bordin.

MAURO BORDIN, (*in videomessaggio*). Sono molto lieto di aprire i lavori di questo importante convegno nazionale, organizzato dall'Osservatorio Antimafia del Friuli Venezia Giulia, anche se mi dispiace di non poter essere presente fisicamente tra voi, in quanto impegnato in questi giorni in una visita istituzionale all'estero.

Per prima cosa, vorrei esprimere un sentito ringraziamento all'Osservatorio, al Presidente Enrico Sbriglia e a tutti i suoi collaboratori. È davvero motivo di orgoglio per la nostra regione, poter disporre di questo strumento di indagine e riflessione sul fenomeno della criminalità organizzata.

Abbiamo infatti capito, ormai da tempo, che nessun territorio può considerarsi al sicuro e chiamarsi fuori dal pericolo dell'infiltrazione di stampo mafioso, neppure al nord e neppure nel nord-est delle piccole e medie imprese.

In questi anni, è emersa infatti la capacità delle organizzazioni criminali di mimetizzarsi all'interno del tessuto economico, approfittando in particolare delle situazioni di crisi, come ad esempio quelle connesse all'emergenza Covid o agli scossoni dei mercati finanziari, per prestare aiuto a realtà produttive in difficoltà e finire per fagocitarle. Questa tecnica di nascondersi dietro l'apparenza della legalità, ha direttamente a che fare con il tema oggetto di questo convegno: il caporalato, sul quale oggi voi vi soffermerete coinvolgendo prestigiosi ospiti istituzionali ed esperti della materia, ai quali vanno ovviamente i miei saluti e i ringraziamenti.

I più recenti rapporti sulle cosiddette "agromafie" segnalano, infatti, il preoccupante aumento delle pseudo-imprese, delle false cooperative e delle serre intestate a prestanomi; si tratta di organizzazioni economiche messe in piedi per produrre denaro attraverso l'intermediazione illecita di manodopera, un fenomeno che riguarda in particolar modo il mondo dell'agricoltura, al punto che l'Osservatorio Placito Rizzotto stimava, già nel 2021, l'impressionante cifra di 230.000 lavoratori irregolari nei campi, tra i quali 55.000 donne. Si tratta, in pratica, di un quarto dell'intera forza lavoro del settore agricolo.

Né ci sono, come dicevo prima, territori immuni da questa piaga, che contagia anche il nord del Paese, generando un'economia sommersa di più di 150 miliardi di euro all'anno e una conseguente imponente evasione fiscale.

Il fenomeno del caporalato è poi particolarmente preoccupante anche per un altro aspetto, di cui sicuramente parlerete nel corso di questo convegno a Trieste e cioè la forte incidenza della manodopera non italiana in queste situazioni di sfruttamento. I dati diffusi dalla fondazione "Openpolis" indicavano nel 2018 una percentuale dell'11% di extracomunitari impiegati nel settore agricolo in Italia, numero già di per sé significativo, ma che si riferisce soltanto a uno spicchio della realtà, quello di lavoratori in possesso di permesso di soggiorno e di un regolare contratto nel settore privato. Se allarghiamo lo sguardo ai tanti extracomunitari privi di permesso di soggiorno, già sappiamo che la loro condizione di clandestinità li rende facili prede del caporalato. Questi lavoratori fantasma, impiegati in attività stagionali come la raccolta di frutta e verdura, rischiano così di alimentare i guadagni della criminalità organizzata, in un intreccio di irregolarità davvero difficile da sciogliere.

Ma io mi fermo qui, con le mie considerazioni, per lasciare spazio al dottor Sbriglia e ai suoi ospiti, augurando ancora buon lavoro a tutti i partecipanti al convegno.





# Chiara Colosimo

---

Presidente della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie  
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere



ENRICO SBRIGLIA. L'avvocato Barbara Clama, che è la Vice Presidente dell'Osservatorio e che insieme a Lorenzo Pilinini e a Paolo Tomasin, costituiscono per me un continuo punto di riferimento e anche un incitamento a provare a fare il meglio possibile, leggerà i saluti di Chiara Colosimo, Presidente della Commissione Antimafia Parlamentare.

BARBARA CLAMA legge il messaggio di CHIARA COLOSIMO. "Desidero, in primo luogo, ringraziare il Presidente dell'Osservatorio Regionale Antimafia, dottor Enrico Sbriglia, per aver voluto rivolgermi l'invito ad intervenire in questo convegno.

Desidero, inoltre, rivolgere un saluto a tutti i presenti anche a nome della Commissione Parlamentare Antimafia che ho l'onore di presiedere in questa XIX legislatura e che vede, tra i propri compiti attribuiti dalla legge istitutiva, quello di verificare l'impatto negativo sotto il profilo economico e sociale delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, con particolare riferimento al fenomeno del caporalato.

Il caporalato ha una lunga storia, nel nostro Paese. Nasce nei secoli scorsi come forma di reclutamento di manodopera a basso costo, soprattutto di braccianti, da parte di soggetti intermediari per conto degli imprenditori agricoli.

Il legame con l'attività agricola è evidentemente discendente dalle caratteristiche intrinseche di tale settore, caratterizzato da una sua naturale discontinuità collegata alla ciclicità della produzione e soprattutto ad eventi imprevedibili che ne condizionano l'esistenza.

A partire dalla metà del Novecento, le organizzazioni mafiose in Italia hanno trasformato il caporalato in un vero e proprio sistema speculativo, nel quale i clan e gli imprenditori agricoli si spartivano i proventi del fenomeno, lucrando sul risparmio dei salari altrimenti dovuti ai braccianti.

Il legame delle mafie con l'agricoltura non è, dunque, un fenomeno recente, ma ha radici storico-culturali antiche, quasi quanto quelle del fenomeno mafioso, che del resto si è originato proprio nelle campagne. Sebbene le mafie abbiano cominciato a investire anche in altri settori economici, come l'edilizia, già a metà del secolo scorso, quello agricolo ha continuato a rappresentare un importante settore affaristico delle organizzazioni criminali, che operano anche mediante estorsioni e l'imposizione di forniture alle imprese agricole, giungendo finanche all'espropriazione dell'impresa stessa.

Nell'attualità, il caporale è una figura di vero e proprio raccordo rispetto ad attività criminose, spesso gestite da associazioni mafiose che si occupano anche del trasporto dei lavoratori, assunti abusivamente e della loro sistemazione in abitazioni quantomeno precarie ed insalubri.

Parallelamente all'evoluzione e alla trasformazione delle associazioni mafiose, il caporalato si è esteso nel tempo anche a diversi settori economici: l'edilizia, la logistica, il facchinaggio, i servizi di cura, la cantieristica navale e finanche nel volantinaggio. Nel settore agricolo, però, non solo continua ad incidere maggiormente che negli altri comparti, ma si è radicato al punto da generare una vera e propria stortura, una torsione pernicioso del sistema agroindustriale, determinando uno squilibrio di distribuzione del valore tra gli attori delle filiere dell'alimentare.

Nel nord Italia, una maggiore diffusione si registra ovviamente nei territori maggiormente dediti all'attività agricola, come le province di Cuneo e Asti in Piemonte, il pavese e il mantovano in Lombardia, la provincia di Pordenone del Friuli Venezia Giulia.

In ragione di ciò, la prassi inquirente ha evidenziato l'esigenza di organizzare adeguate modalità e tecniche di indagine. Le Procure che hanno sviluppato maggiore esperienza sul campo, hanno segnalato la necessità di adottare modalità investigative analoghe a quelle impegnate nella repressione della criminalità organizzata e, in quanto tali, idonee a rivelare programmi delittuosi articolati e prolungati nel tempo, al fine di colpire sistemi e organizzazioni nella loro interezza e non limitarsi a sanzionare singole frazioni della loro operatività.

Ulteriormente, deve evidenziarsi come diverse indagini della magistratura abbiano rilevato la presenza del fenomeno in altri Stati Membri dell'Unione Europea, ad esempio nell'agricoltura in Spagna, Grecia, Francia e anche nella macellazione delle carni in Germania, così come nell'edilizia, nella logistica e nell'editoria.

La dimensione transfrontaliera del fenomeno ha conseguentemente favorito sinergie e cointeressenza fra le mafie cosiddette tradizionali e le mafie straniere, che si sono dimostrate particolarmente attive nel reclutamento dei lavoratori stranieri direttamente nei loro Paesi d'origine. Si tratta, dunque, di un fenomeno indubbiamente definibile come europeo e che ormai richiede, come nel campo della

repressione penale, una risposta sovranazionale.

A tal fine, la legge penale italiana sembra offrire una risposta efficace in materia, soprattutto a seguito della riforma del 2016 e, dunque, potrebbe essere utilizzata come modello per formulare norme minime a livello europeo di definizione del reato e delle relative sanzioni, per armonizzare i sistemi giuridici degli Stati membri, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, finalizzato ad introdurre meccanismi di contrasto di fenomeni transnazionali improntati ad un approccio multilivello, coordinato e sinergico e che, soprattutto, ricadano nell'ambito del contrasto alle criminalità organizzate, potendo certamente ad esseri condursi il fenomeno dei caporalati”.

## Roberto Menia

---

Vicepresidente della 3° Commissione permanente ( Affari Esteri e Difesa )



ENRICO SBRIGLIA. Mi piace anche poter leggere il messaggio giunto dal Vice Presidente della Commissione Esteri Difesa del Senato, Roberto Menia, che voi sapete è uno dei nostri cittadini di Trieste e quindi è conosciuto a tanti.

Scrive:

ROBERTO MENIA “Caro Enrico, mi spiace davvero non poter partecipare al convegno che hai voluto organizzare con l’Osservatorio Antimafia del Friuli Venezia Giulia sul caporalato. Passa il tempo, mutano le dimensioni storiche, culturali, sociali e politiche, eppure il civilissimo mondo del terzo millennio ripropone, in forme più moderne e insinuanti, fenomeni odiosi e antichi, che parlano di sfruttamento e di una rinnovata tratta degli schiavi.

È evidente il ruolo delle organizzazioni criminali transnazionali che, in un business miliardario, gestiscono ed organizzano, in uno scenario geopolitico fatto oggi di guerre ibride, lo spostamento di milioni di esseri umani sulle rotte migratorie che vengono dal sud del mondo e dalle zone più povere dello stesso.

È chiaro che non bastano provvedimenti di sicurezza interna e alle frontiere, ma ci vuole un grande sforzo che consenta di fermare in partenza le ondate migratorie, attraverso il raggiungimento di condizioni che consentano a coloro che oggi partono di sviluppare un presente e un futuro nella loro terra di origine.

È questo il senso del Piano Mattei, predisposto dal Governo ed è un po’ anche la riflessione che ci regalò Papa Benedetto XVI, dicendo: «Prima del diritto di migrare, esiste il diritto a rimanere nella propria terra». Grazie a te e a tutti coloro che interverranno. Mi farebbe piacere avere poi gli atti del convegno. Un caro saluto e in bocca al lupo”.

È importante questo intervento, perché la Commissione Esteri e Difesa è inevitabilmente interessata a tutte queste questioni che andremo a trattare. Il motivo del coinvolgimento di tanti è proprio perché poi ciascuno prenda, auspichiamo, il suo pezzo di lavorazione e possa da lì sviluppare ulteriori iniziative.





# Walter Rizzetto

---

Presidente della XI Commissione Parlamentare Lavoro pubblico e privato



ENRICO SBRIGLIA. Perdonatemi, voi sapete che le Camere stanno in questo momento operando sia in Senato che nei Deputati e quindi adesso abbiamo in collegamento l'Onorevole Rizzetto, che è il Presidente della Commissione Lavoro Pubblico e Privato e chi più di lui ha titolo per entrare a piè pari sulle questioni che stiamo trattando.

WALTER RIZZETTO. Grazie, buongiorno veramente a tutti. Grazie a lei, grazie al Vice Presidente Russo, che saluto e a tutti gli ospiti e alle autorità presenti.

Sì, avrei voluto essere lì di persona, sono qui nel mio ufficio alla Camera perché, come giustamente da lei ricordato, oggi le Camere lavorano e quindi saremo impegnati nelle votazioni almeno sino a questo pomeriggio o questa sera

Molto brevemente, innanzitutto grazie per la vostra attività, per la vostra opera, che per quanto ci riguarda è di fondamentale importanza.

Oggi voi toccate un tema che è un tema ancora irrisolto, fondamentalmente, nel senso che molto spesso la politica ha cercato di interfacciarsi rispetto alla questione, cercando di normare fondamentalmente quelle che potrebbero essere delle sane regole di ingaggio; ancora non ce l'abbiamo fatta, a 360 gradi.

Tra l'altro, lo sfruttamento lavorativo che si applica nel caporalato è di particolare difficoltà in termini sia di repressione, sia anche di prevenzione, perché molti pensano che il caporalato sia soltanto un qualcosa che viene fatto ad esempio con le classiche immagini che ci vengono fornite, le persone che vengono prelevate da una piazza alle tre e mezzo o quattro del mattino e vanno a lavorare, in agricoltura vanno a lavorare nei campi.

Non è così, purtroppo è multisetoriale, perché molto spesso abbiamo visto che ha un'incidenza sui trasporti, ha un'incidenza sulle costruzioni, ha un'incidenza sulla logistica, ha un'incidenza sui servizi di cura. Tutto questo è caporalato, ovvero le condizioni degradanti e senza tutela, in questo ambito, sì è vero, molto spesso hanno una particolare forza e pervasività nel settore dell'agricoltura, però diciamo che purtroppo è anche e in parte multisetoriale.

Sulla scorta di quanto ascoltato, dobbiamo tenere presente che lo sfruttamento del lavoro riguarda in buona parte i lavoratori extracomunitari, che di fatto risiedono illegalmente nel territorio dello Stato, ma non soltanto, perché circoscrivere soltanto ai lavoratori extracomunitari significherebbe non conoscere nello specifico il tema e le problematiche che da questo tema evidentemente scaturiscono.

Il caporale è un soggetto criminale che va ad intermediare, molto spesso. Io voglio dire una cosa molto semplice, e cerco veramente di essere breve: perché oggi il caporale, in alcune condizioni, vince nei confronti dello Stato?

Molto banalmente perché è più veloce, è più rapido, più tecnologico. A un caporale basta mandare un SMS alla sera, alle 9.30-10.00 di sera, per trovarsi dopo qualche ora, come ricordavo prima, in una piazza, decine e decine di persone che sfortunatamente non riescono a trovare un lavoro stabile ed è per questo che il lavoro è un tema centrale e certificare dei lavori, cercare di accompagnare i nostri concittadini ad avere un lavoro stabile, può essere un deterrente sotto questo punto di vista, ma è molto più rapido dello Stato e quindi questo noi dobbiamo inseguire, in termini di risultato.

Di fronte a quelle piazze, laddove queste persone vengono raccolte per poter essere caricate in questi furgoncini e portate da qualche altra parte, ecco che dall'altra parte della piazza, secondo me, simbolicamente dovrebbe esserci anche lo Stato, che fa vedere invece che le cose a livello legale si possono evidentemente fare.

La legge di cui parlava, e mi taccio, la legge di cui parlava il Vice Presidente Russo, la Legge 199/2016, che è stata votata, va evidentemente ammodernata, va evidentemente perfezionata, perché noi oggi siamo molto bravi a sanzionare, laddove troviamo la possibilità di poter sanzionare; dovremmo essere altrettanto bravi a prevenire, a prevenire. Non possiamo soltanto reprimere, questo va benissimo e ci mancherebbe altro, anzi addirittura con un aumento delle pene e delle pene comminate, ma dovrebbero essere necessarie disposizioni anche di carattere incentivante, a partire ad esempio dalla valorizzazione della rete del lavoro agricolo di qualità, se parliamo di agricoltura.

Incentivare, poi, un aumento di qualità e professionalità di tutti i lavori, attraverso la formazione. La parola formazione sarà una parola assolutamente centrale nei prossimi anni, all'interno del mercato del lavoro. L'ultima cosa che voglio dire, salutandovi e augurandovi buon lavoro, il disegno di legge che è arrivato proprio ieri o l'altro ieri in Commissione Lavoro Pubblico e Privato, alla Camera dei Deputati, da me, contiene una norma ad esempio relativa all'istituzione del sistema informativo per la lotta del caporalato,

ad esempio, in questo caso, in agricoltura. Cercheremo di estenderlo, quindi non soltanto in agricoltura ma anche, evidentemente, in altri ambiti.

Questo è uno strumento di condivisione fondamentale molto importante, una condivisione di dati e di informazioni tra Amministrazioni Statali, tra le Regioni, Forze dell'Ordine, che noi sempre ringraziamo per l'opera incessante che fanno sui territori giorno dopo giorno e anche per contrastare evidentemente, in generale, il lavoro sommerso.

Ci sarà una costituzione a cui concorrerà il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Agricoltura, l'INPS, l'INAIL, il Ministero dell'Interno, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, che va rafforzato ed è proprio per questo che abbiamo aperto i corsi, qualche mese fa, per circa 900 Ispettori in più, l'AMPA, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, ovvero l'AGEA, l'ISTAT.

Ecco, diciamo che se mettiamo a disposizione, all'interno di questo sistema informativo, queste competenze, che possono essere molto utili rispetto ai temi che oggi voi trattate, ecco che poi potremo essere assolutamente conseguenti, lo rinnovo, sì per reprimere, ma soprattutto per prevenire.

Grazie veramente Presidente e buon lavoro a tutti.

Luca Ciriani

---

Ministro per i Rapporti con il Parlamento



ENRICO SBRIGLIA. Grazie, Presidente. È in atti, infatti, ciò che ha rappresentato. Adesso, il video del Ministro per i Rapporti col Parlamento, Luca Ciriani. Grazie.

LUCA CIRIANI, (*in videomessaggio*). Buongiorno a tutti, mi dispiace non essere con voi oggi a Trieste. Sono purtroppo trattenuto a Roma per seguire gli impegni parlamentari per conto del Governo.

Ringrazio e saluto Enrico Sbriglia, che è il Presidente dell'Osservatorio Nazionale Antimafia del Friuli Venezia e lo ringrazio per aver voluto questo convegno, che serve ancora una volta di più a ribadire la centralità dell'impegno antimafia in tutte le Regioni d'Italia.

Io sono orgogliosamente parte di un Governo, quello della Presidente Meloni, che come primo atto in Consiglio dei Ministri ha voluto ribadire l'importanza centrale, insostituibile, dell'ergastolo ostativo e del carcere duro per i mafiosi e per tutti gli esponenti della criminalità organizzata.

Poco dopo, è stato finalmente catturato Matteo Messina Denaro, il latitante che da trent'anni beffava le istituzioni e le forze di Polizia, e di questo ringraziamo naturalmente innanzitutto i Carabinieri ma anche tutte le Forze dell'Ordine.

Successivamente, voglio anche ricordare che la Presidente Meloni per prima, personalmente, è stata a Caivano, simbolo del degrado e dell'abbandono da parte dello Stato, di intere zone finite in mano alla criminalità organizzata, per ribadire che quello diventerà l'esempio di come si possa rinascere e ripartire, che non ci sono zone franche in cui lo Stato non esiste, ma esiste solo la criminalità.

Sempre per rimanere in tema di impegno di Governo, voglio anche ricordare che se prima l'Italia purtroppo era additata, nel panorama internazionale, come il Paese che esportava la mafia, oggi siamo indicati per essere il Paese che esporta la lotta antimafia, grazie agli esempi di Falcone, di Borsellino e di tantissimi altri magistrati ed esponenti delle Forze di l'Ordine e delle Istituzioni, che in questi anni hanno dedicato l'intera loro vita, spesso anche hanno sacrificato la loro vita, per la lotta antimafia.

Il convegno di Trieste si focalizza, in particolare, sul tema del caporalato. È un tema che è all'attenzione del Parlamento da tanto tempo e anche del Governo; è una piaga che affligge soprattutto il sud Italia, ma che potrebbe anche insinuarsi nel nord-est, nella nostra regione. Dobbiamo essere vigili rispetto a questo. È un fenomeno molto diffuso, che deve essere stroncato.

Credo che questo fenomeno sia, almeno in parte, collegato anche al controllo della cosiddetta "rotta balcanica", al fatto che molta immigrazione clandestina arriva nelle nostre terre e sfugge il controllo delle istituzioni e della legalità.

Il blocco e la sospensione del Trattato di Schengen serve anche a questo, cioè a rafforzare i criteri di legalità. Più in generale, mi sento di dire che la nostra economia, l'economia del nord-est, friulana in particolare, è un'economia fortemente sana, larghissimamente sana e immune da infiltrazioni mafiose o malavitose, però bisogna continuare a vigilare e lo dobbiamo fare non solo per stroncare qualcuno, se avesse l'intenzione di introdurre sistemi infami come il caporalato in Friuli Venezia Giulia, lo dobbiamo alle tantissime aziende, soprattutto agricole, oneste che abbiamo in questa regione.

Quindi sono assolutamente sicuro che i lavori che voi vi apprestate a svolgere conterranno analisi importanti e utili anche per il Governo, per i Parlamentari e naturalmente anche per me.

Non voglio rubarvi altro tempo, vi ringrazio ancora una volta per l'invito e vi auguro un buon proseguimento di giornata e di lavori.





Pietro Signoriello

---

Prefetto di Trieste



ENRICO SBRIGLIA. Ora entriamo ancor di più nel vivo delle questioni e do la parola a chi oggi ha responsabilità importanti, pesantissime, in un momento in cui tutto sembra non più tenersi ma addirittura, in qualche modo, scomporsi, sul fronte dell'immigrazione, sul fronte della sicurezza del territorio, sul fronte di quelle che sono anche le problematiche sociali che stanno attorno al tema del caporalato.

Quindi invito a prendere la parola al Prefetto di Trieste, Pietro Signoriello, il quale sicuramente ci offrirà uno spaccato attuale di quelle che sono le situazioni che stiamo vivendo.

PIETRO SIGNORIELLO. Grazie, Presidente, grazie sia di avermi dato la parola, ma di questo invito in questo Convegno particolarmente importante.

Intanto altri saluti, il Vice Presidente Russo, l'Assessore Rosolen, il Procuratore De Nicolo, il Prefetto di Udine, Lione, tutte le autorità qui presenti e tutti gli ospiti di questa giornata.

Provo anche io a mettere insieme qualche riflessione perché poi, come giustamente si è detto, l'elemento fondamentale è anche parlarne, ragionarci insieme.

Parliamo, evidentemente, di un crimine odioso e atavico, cerchiamo di dargli una precisa lettura giuridica e ci rendiamo conto che essenzialmente, nella versione introdotta nel 2016, è un reato che ha come azione tipizzante o quella del reclutamento o quella dell'impiego di questa manodopera, nel contesto lavorativo, diciamo in condizioni di sfruttamento, questo è il primo passaggio, e approfittando dello stato di bisogno.

Ora, consideriamo che la norma non ci dà nessuna definizione dello sfruttamento. La norma non dice in che cosa consiste lo sfruttamento, lo fa in un modo per così dire indiretto, perché poi introduce degli indici, indici che peraltro, nell'apprezzamento dottrinario ma anche oramai giurisprudenziale, non sono diciamo tassativi, sono esemplificativi e una cosa importante che capiamo dalla lettura di questi indici, è che queste condizioni di lavoro non devono, tra le altre cose, essere episodiche, saltuarie, ma devono avere la caratteristica della ripetitività.

E poi, per carità, sono indici che non devono tutti coesistere; anche un solo indice può portare a quelle condizioni, però poi ci sono altre situazioni e quindi la sussistenza di violazione delle norme in materia di sicurezza di lavoro, i metodi di sorveglianza, insomma quello che probabilmente diceva, se ben ricordo, l'Onorevole Rizzetto, quelle immagini che ci rimandano peculiarmente a certi contesti di impiego di manovalanza, soprattutto nel settore agricolo, in aree più a sud del Paese.

Il caporalato, essenzialmente, è un delitto che punisce condotte distorsive del mercato del lavoro e conseguentemente dell'economia legale, però punisce quelle condotte che non si risolvono in mere violazioni delle regole che hanno a che fare con il tema dell'avviamento al lavoro.

Sostanzialmente è una norma che, nel momento in cui è stata introdotta, aveva come propria finalità quella quasi di colmare una lacuna normativa, perché per un verso c'era l'art. 600 del Codice Penale che postulava condizioni più grave che sono quelle della riduzione in schiavitù e nel 2013 erano state introdotte, con la Legge Biagi, tutta una serie di ipotesi però diciamo di disvalore minore, contravvenzionali, legate a forme di intermediazione e interposizione illecita.

Quindi, si introduce questo art. 603 bis, la prima versione sostanzialmente, quella del 2011, diciamo che era ancora più difficile di quanto non sia oggi la configurazione del reato, perché poi richiedeva profili organizzativi, non solo la posizione del datore di lavoro era anche un po' diversa perché era possibile ipotizzare il concorso, ma non autore diretto del reato, insomma c'erano delle condizioni; poi il tema della violenza non era una circostanza aggravante, ma era uno degli elementi che integravano la fattispecie di reato. Insomma, più complesso, quindi arriviamo al 2016 con l'impostazione di cui vi dicevo prima.

Il bene giuridico che vuole tutelare la norma non è un bene collettivo, ma è invece un bene strettamente individuale e infatti è collocata, questa norma, nel titolo XII dedicato ai delitti contro la persona e, più precisamente, delitti contro la personalità individuale. Questo è importante rilevarlo, per una ragione, perché se è vero che in linea generale il contesto entro cui si colloca la prestazione del singolo lavoratore può denotare indici dello sfruttamento, però il punto di fondo è che, perché si integri il reato, va valutata la condizione di sfruttamento di ogni singolo lavoratore, ogni singolo lavoratore. Quindi non si può dire: "Siccome tu lavori all'interno di quel contesto che genericamente mi sembra di sfruttamento, allora sei anche tu sfruttato". È un indice, ma dal punto di vista probatorio va valutata la posizione di ogni singolo lavoratore, in considerazione del fatto che il bene giuridico che abbiamo detto sotteso alla protezione della norma è la dignità della singola persona umana.

Allora, mi pare di poter considerare, credo senza possibilità di smentite, che non è così facile riscontrare e dimostrare l'integrazione della condotta che integra la fattispecie di reato e questo perché comunque non qualunque forma di intermediazione illecita costituisce espressione di caporalato, perché nella più parte dei casi invece integra altre fattispecie, per carità sempre evidentemente non piacevoli, ma contravvenzionali.

Se parto, peraltro, dall'analisi dei dati che sono resi disponibili annualmente dalla relazione che fa l'Istituto Nazionale del Lavoro a proposito delle attività ispettive che vengono disimpegnate e di cui l'Istituto è coordinatore e ci metto dentro anche l'analisi dei rapporti su agromafia e caporalato, di cui all'Osservatorio Placido Rizzotto, e penso in particolare al V e al VI, che sono gli ultimi disponibili, indubbiamente credo di dire una cosa che possiamo condividere tutti: il Friuli Venezia Giulia non ha certamente una posizione di rilievo.

A dire il vero, nel VI rapporto viene riportata un'intervista specifica su un caso che è stato registrato nel pordenonese. Io non so quanti di voi l'abbiamo letta, certo è che comunque su quell'intervista l'integrabilità delle condizioni previste dall'art. 603 bis a me quantomeno appare dubbia, però per carità ci dà un indice, ci dà un indice e da questo punto di vista, ecco, per carità, noi siamo vicino a Regioni che invece purtroppo hanno visto questo fenomeno, nel tempo, crescere. Io stesso ne sono stato testimone in Veneto, in una provincia dove mi trovavo prima di venire qui, dove si sentiva, si avvertiva così tanto che, oltre le attività di contrasto, abbiamo cominciato a lavorare, diceva bene l'Onorevole Rizzotto, in prevenzione, costruendo una progettualità che ha goduto di finanziamenti strutturali comunitari, per realizzare sportelli nei luoghi dove comunemente, sui territori comunali, comunque si realizzavano queste condotte attraverso il fenomeno delle cooperative spurie.

Ora, questo non significa per carità che in Friuli Venezia Giulia il caporalato non ci sia, peraltro sappiamo benissimo tutti che c'è quantomeno un procedimento giudiziario avviato in provincia di Gorizia, vedremo comunque la Magistratura che cosa dirà a proposito di questo, ma comunque è la prima vera e propria fattispecie, quantomeno in termini di conduzione dell'attività d'indagine e sviluppo della relativa fase processuale, specificamente che dovrebbe integrare gli estremi dell'art. 603 bis. Ma, in tutte quante le altre province, quello che mi risulta, ovviamente ci coordiniamo con tutti quanti i colleghi, moltissima attività di prevenzione e contrasto, moltissimi controlli, tantissima presenza di lavoro nero, perché indubbiamente incide profondamente, tantissime fattispecie di quelle che abbiamo detto previste dalla Legge Biagi, ma non l'art. 603 bis.

Anzi, e su questo a proposito di quello che diceva l'Onorevole Rizzotto è molto interessante questa proposta di legge al vaglio della Commissione, considerate che i Prefetti da questo punto di vista sono un po' antesignani, perché storicamente sono un po' una chiusura di sistema: questo tema della condivisione delle banche dati, tra i tanti attori che sul territorio svolgono attività di prevenzione e contrasto, comunemente si realizza proprio sui tavoli della Prefettura, per creare i sistemi di intervento multi-agenzia, con una visione complessiva che in qualche modo tenga conto delle peculiarità di ciascuno degli attori del sistema sicurezza globalmente inteso e per poter aggredire più efficacemente queste fattispecie.

Anche a Trieste, dico, non si sono rilevati fenomeni di caporalato, non quanto meno tecnicamente nel senso non l'art. 603 bis e questo nonostante che le attività di controllo abbiano rilevato diverse situazioni di intermediazione illecita, lavoro nero; essenzialmente, è chiaro, la più parte della manovalanza che viene utilizzata è di provenienza asiatica, tendenzialmente prevalentemente hanno fatto la rotta balcanica e quindi Pakistan, Afghanistan, India, Bangladesh. Questo è il core business dei lavoratori coinvolti, prevalentemente in prestazioni a tempo limitato, cioè non si tratta di cose che si sviluppano per un arco temporale troppo lungo e gli ambiti interessati maggiormente, ovviamente quello agricolo, ovviamente questo non tanto a Trieste, dove c'è un'agricoltura un po' più di nicchia, ma nel resto della Regione sì, così come anche quello dell'edilizia, logistica, servizi, ma in particolar modo pulizie, facchinaggio e delivery, per quello che è stato riscontrato fino a questo momento.

Poi, ecco, un altro tema che emerge, molto spesso si riscontrano forme di vera e propria estorsione contrattuale. Significa che l'assunzione è regolare, perfettamente regolare, tutto a posto, ma il lavoratore essenzialmente è minacciato come minimo di licenziamento se non restituisce *cash* una quota parte di quello che ha preso in busta paga. Questo è anche un fenomeno particolarmente odioso.

Ora, c'è una differenza, mi pare di poter constatare, tra le fenomenologie che viviamo in Friuli Venezia Giulia e quelle che ci sono in altri contesti nazionali, a partire dal Veneto, ma ripeto, cito il Veneto perché

è la più contermina.

Essenzialmente, diversamente da quello che succede altrove, in Friuli Venezia Giulia prevalentemente noi abbiamo una immigrazione meno stanziale, più di transito e questa cosa per un verso espone maggiormente al rischio dello sfruttamento il lavoratore, ma non solo, ma rende anche più difficile l'azione di contrasto, perché nella misura in cui, come vi dicevo prima, la lettura della norma ci fa capire chiaramente che quelle condizioni di lavoro devono avere connotazioni di ripetitività, insomma, non è così scontato che si riesca, anche perché pensate che azioni investigative che mirino a concludere il reato, possono durare mesi e quindi questo rende più complessa la macchina del contrasto.

Peraltro volevo, a proposito della difficoltà, ma su questo certamente il Procuratore De Nicola sarà più puntuale e dettagliato giustamente di me, ma mi piace anche ricordare, a proposito della difficoltà poi di riuscire a comprovare l'esistenza di questo reato odiosissimo, che c'è una recente sentenza della Cassazione nel 2022, la n. 7861, che ha voluto porre in evidenza, perdonatemi ma ne do lettura perché è un po' tecnica, ma pone in evidenza come il legislatore abbia scelto di punire non lo sfruttamento in sé, ma l'approfittamento di una situazione di grave inferiorità del lavoratore, sia essa economica o di altro genere, che lo induca a svilire la sua volontà contrattuale sino ad accettare condizioni proposte dal reclutatore o dall'utilizzatore, cui altrimenti non avrebbe acconsentito".

Che cosa vuol dire questo? Non basta raggiungere la prova mediante il ricorso agli indici delle condizioni di sfruttamento, ma occorre riscontrare un abuso della condizione esistenziale della persona, che non coincide solo con la mera conoscenza, ma proprio con il vantaggio che da quella situazione volontariamente si trae e questo significa che l'assunzione di una persona in stato di bisogno non è di per sé sintomatica di sfruttamento.

Alla fine, di per sé, non è sintomatica di sfruttamento, perché per esempio potrebbe esserci uno stato di bisogno: ti assumo, ma ti assumo in condizioni lavorative che per esempio siano normativamente corrette, è un'ipotesi; oppure, potrebbe non esserci un approfittamento dello stato di bisogno nella misura in cui, scientemente, il lavoratore accetta e conosce le condizioni di lavoro in cui praticamente lui viene tratto e su questo, peraltro, sempre parlando del tema della rotta balcanica, considerate che c'è una questione che ha a che fare anche con il tema dell'immissione, dell'inserimento all'interno di questo mercato del lavoro parallelo, da parte di migranti della rotta balcanica che sono, che si trovano in condizioni di accoglienza perché, per così dire, entrano come clandestini, ma nell'attimo stesso in cui fanno una richiesta di protezione internazionale, in qualche misura e fino al momento in cui la loro posizione è sub iudice, regolarizzano la loro presenza sul territorio nazionale, tanto da poter lavorare regolarmente. Ma nella misura in cui lavoro regolarmente e supero certe quote di reddito, sostanzialmente quello della pensione sociale per intenderci, io non ho più diritto all'accoglienza e quindi, a volte, il lavoratore stesso cerca condizioni lavorative di questo genere per non perdere l'accoglienza. Quindi c'è anche questo tema, da tenere in considerazione.

Quindi un universo complesso, variegato e in questo contesto stesso, evidentemente, questo è terreno fertile per le cooperative spurie, in genere le società destrutturate, che alla fine hanno sedi legali in indirizzi esteri inesistenti, totalmente irreperibili e quindi si rendono molto più difficilmente aggredibili, aziende che essenzialmente offrono appalti e subappalti di lavori nei contesti dei quali abbiamo parlato, sostanzialmente una sorta di imprenditori. Imprenditori, diciamo che oramai il caporale, per modo di dire, ma insomma si sono evolute anche queste figure, in un contesto in cui il rischio concreto alla fine poi è basso per loro, perché comunque l'integrabilità della condotta criminosa prevista e punita anche pesantemente dall'art. 603 bis, è abbastanza complessa e difficoltosa.

C'è una cosa che però voglio dire, evidentemente, visto il contesto in cui ci troviamo: ad oggi, in Friuli Venezia Giulia, non esistono evidenze di collegamenti tra questi contesti lavorativi di cui stiamo discutendo in questo convegno odierno e forme strutturate di criminalità organizzata.

Ovviamente questo non ci fa beare, perché questo significa che evidentemente questa, come è stato già detto, è una società, un sistema economico sano e quindi la guardia è stata alta, perché se non poi è sempre complesso mantenere questa condizione, però immaginatevi la metafora più classica del paniere di mele, è così il Friuli: bellissime mele, ma ne basta una e a poco a poco poi si ammalarono le altre, ed ecco perché la guardia è stata sinora alta, ma permarrà alta.

Io su questo, peraltro, vi anticipo che proprio il 14 dicembre noi svolgeremo a Trieste una Conferenza regionale delle Autorità di Pubblica Sicurezza, quindi ci saranno tutti i Prefetti della Regione, con i relativi Comitati Provinciali di Ordine e Sicurezza Pubblica, e quindi con i Questori, i Comandanti dei Carabinieri,

della Guardia di Finanza, ci sarà il Capo della Distrettuale Antimafia, ci sarà la DIA, ci saranno i Comandanti regionali di Carabinieri e Finanza e noi analizzeremo, in quel contesto, come comunque ciclicamente si fa, sia gli aspetti di andamento generale dell'ordine della sicurezza pubblica sul territorio regionale, per la valutazione di eventuali politiche condivise, ma anche il tema dell'infiltrazione nell'economia legale del territorio, anche alla luce dei programmi di intervento del PNRR e comunque dedicheremo una sezione di questa giornata di lavori anche al tema del caporalato. Io vi ringrazio e vi auguro buona prosecuzione dei vostri lavori.

ENRICO SBRIGLIA. Grazie signor Prefetto, siamo convinti che saprete operare al meglio.

Alessia Rosolen

---

Assessore regionale al lavoro e formazione professionale





ENRICO SBRIGLIA. Adesso do la parola all'assessore Alessia Rosolen, amica di tantissimi anni, anche se lei riporta bene e io no.

È importante il suo esserci, perché le sue competenze, soprattutto per ciò che riguarda il lavoro e la formazione al lavoro, sono quello strumento di cui prima si diceva, che potrebbe essere lo scatto in più per contrastare quelli che sono dei fenomeni odiosi. Quindi, cedo la parola all'amica Alessia.

ALESSIA ROSOLEN. Grazie. Io credo che gli interventi che seguiranno a quelli dei saluti istituzionali e della costruzione della cornice nella quale io intervengo, saranno molto più articolati e di contenuto, esattamente come è stato quello che il Commissario del Governo ha fatto prima di me, andando a toccare in maniera puntuale quelli che sono gli aspetti tecnici, normativi e di interconnessione tra i soggetti che si muovono in questo spazio d'azione e a cui ovviamente sono delegate tutta una serie di funzioni.

A nome dell'Amministrazione Regionale che qui rappresento, a nome del Presidente Fedriga, e scusandomi per l'assenza dell'assessore Roberti, perché è impegnato in un'altra attività, posso invece dare il senso di quella che è l'azione che l'Amministrazione regionale, e in questo caso la politica a livello regionale, cerca di dare a quello che oggi viene affrontato.

Ringrazio l'Osservatorio Regionale Antimafia per aver voluto costruire il focus di questo anno sul caporalato. Lo ringrazio perché, avendo scelto un focus come questo, in realtà ha dato ampiamente il senso di quale sia l'ampliamento, l'insidiosità di tutte quelle che sono le azioni che possono essere ricondotte al di sotto del cappello "mafioso".

Dovrei raccontare, in questa occasione, e ovviamente lo faccio, che l'Amministrazione regionale, assieme ad altre Regioni, in maniera molto coordinata lavora a livello nazionale, con i fondi del Ministero del Lavoro, a tutto quello che è la lotta alla distorsione del mercato del lavoro; lo fa in maniera importante sul lavoro irregolare, lo fa sul caporalato, ma lo fa anche su quelli che sono i fenomeni di cui il Prefetto ha parlato prima e sono il lavoro sommerso e tutte le forme di sfruttamento.

Dagli interventi di saluto, è emerso credo quello che è il dato sul quale vale la pena aprire il dibattito e su cui credo, purtroppo in maniera trasversale, sempre di più ci rendiamo conto che i dibattiti vadano aperti. Si tratta di costruire reti e questo è un tema importante, che ha valenza soprattutto in questi anni, costruire reti di legalità e reti di sicurezza. Sono due aspetti diversi: sono uno ciò che avviene prima che un fenomeno si realizzi; il secondo è la via d'uscita che deve sempre essere lasciata aperta a chi, in qualche modo, viene toccato da fenomeni di illegalità, di insicurezza e di sfruttamento.

Quindi sono due spazi di azione diversa, anche se integrata, evidentemente, sui quali credo noi dobbiamo andare ad agire. La Direzione regionale del Lavoro lo fa in maniera coordinata con le Forze dell'Ordine, con l'INAIL, con l'INPS, con l'Ispettorato del Lavoro, lo facciamo costantemente rispetto a compiti che ci sono affidati dalla Legge, anche in base alla nostra autonomia e che riguardano, in maniera importante, tutto il tema delle quote lavorative che vengono assegnate al nostro territorio ovviamente in settore, anzi direi inizialmente proprio in tutti i settori legati all'agricoltura.

È un dato che ci ha permesso, nel corso degli anni, non solo la collaborazione con tutte le altre istituzioni, di andare a mettere in evidenza situazioni che poi sono ovviamente emerse agli onori della cronaca, ma magari anche no, non c'è stato bisogno neanche di quello, direi io, ma ci hanno permesso di andare a contrastare il fatto principale.

L'irregolarità produce irregolarità e il metodo e la metodologia, lo dico in questa sede, con la quale continuiamo ad assegnare quote ai territori, non ci aiuta a superare tutti i fenomeni di cui parliamo questa mattina e che abbiamo davanti, di fenomeni di irregolarità, di caporalato, di sfruttamento, di lavoro irregolare.

È un dato di fatto, un tema su cui credo l'Amministrazione Regionale e politica devono cominciare a fare delle riflessioni; è la modalità con la quale il sistema delle quote continua a dare risposte a mio avviso apparenti, a quelle che sono richieste del territorio e che mette in evidenza, invece, il fatto che molto spesso importiamo manodopera a costo inferiore a quella che troveremmo in loco e, seppure garantendo una forma di regolarità, importiamo numeri e non competenze, che è credo il dato essenziale quando si parla di fenomeni come quelli che affrontiamo oggi.

Dopodiché, l'ha detto bene il Prefetto, ci sono tutta una serie di passaggi, di accompagnamento, di sostegno, di formazione, di ipotesi di lavoro, che rendono difficile l'azione a livello territoriale, anche per le peculiarità della nostra immigrazione e lo dico, anche questo, per le modalità del sistema dell'accoglienza e parlo in senso generale, non sto facendo nomi e non sto ovviamente indirizzandomi,

senza fare riferimenti, solo al terzo settore e ai soggetti che la gestiscono.

È un tema complessivo, nel quale bisogna comprendere con quali modalità andiamo ad inserirci, perché, ed è un dato di fatto, non c'è mai una sola causa, non c'è mai una soluzione che sia univoca; non è una norma che risolve un problema come questo, non è una norma che risolve un fenomeno, ma è, come diciamo sempre, una pluralità di azioni, per quanto mi riguarda in maniera trasversale, è l'assunzione di responsabilità da parte di numerosi soggetti.

Ho la fortuna di fare l'Assessore al Lavoro e devo dire che anche l'interlocuzione costante con le organizzazioni sindacali e le parti datoriali permettono, molto spesso, di mettere in evidenza situazioni che poi potrebbero anche diventare fenomeni di caporalato.

Credo che, come tutte le cose pericolose, nemmeno la mafia si elimina da sola, probabilmente è quella che abbiamo davanti a noi, è qualcosa che è diventata ancora più velenosa, più pericolosa, ha nuovi strumenti con i quali agire e intervenire. Sta ovviamente alla politica e ovviamente a tutta la società, dare risposte complesse, che ci permettano di far sì che nelle crisi, nei cambiamenti, nei cambiamenti che viviamo con tutto quello che sta avvenendo a livello internazionale e direi geopolitico mondiale, in tutte le lacune di regolarità che noi lasciamo, noi dobbiamo trovare la capacità di uscire e, ripeto, l'obiettivo, ed è la cosa sulla quale io credo bisogna insistere sempre di più e sempre più in maniera trasversale, è quella di garantire la via d'uscita.

Noi la combattiamo, la combattiamo con le norme, la combattiamo con le ispezioni, la combattiamo con i controlli. Ecco, la via d'uscita è lo strumento che deve essere formato e che deve essere garantito, rispetto a tutti questi fenomeni.

Sono convinta che l'apporto di chi interverrà dopo di me, entrerà molto più del dettaglio, ma ci tenevo ovviamente a portare la posizione della Giunta regionale rispetto a un'azione che, come vediamo, è sempre più ampia e più articolata, rispetto a quelli che sono i titoli di testa o di coda di un film che ci portiamo dietro da troppo tempo. Grazie.

# Domenico Garofalo

---

Professore Avvocato

La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)



ENRICO SBRIGLIA. Ora do la parola a chi è davvero un esperto della materia, il Professore Avvocato Domenico Garofalo, il cui titolo è già per certi versi una proiezione delle questioni sicuramente sensibili che tratterà. Non a caso, è dedicato alla Legge 199/2016 per il contrasto al caporalato: "Luci (poche), ombre (molte)". Prego, Professore.

DOMENICO GAROFALO. Grazie, buongiorno a tutti e a tutte. Ringrazio l'Osservatorio per questo invito, che mi consente un confronto con una platea abbastanza variegata, come interessi, su un tema che è un tema di perenne attualità, quindi un tema che non tramonta mai e quindi, proprio perché è un tema che non tramonta mai, adesso ho già dedicato in passato alcune riflessioni, oggi ne faccio un'altra con voi.

Proprio sapendo che il tempo a disposizione non è eccessivamente largo, io ho predisposto un testo scritto della mia relazione, che ho consegnato all'avvocato Clama, che poi vorrà eventualmente socializzare con voi. Peraltro, mi voglio contenere per non togliere spazio a chi parlerà dopo di me.

Diciamo che la relazione del Prefetto è stata abbastanza densa e ampia, quindi ha messo le mani un po' ovunque, quindi in qualche modo ha forse agevolato il nostro compito.

Il caporalato, diciamo che le parole "sfruttamento" e "caporalato" potrebbero essere considerate espressioni sinonime, ma in realtà non lo sono, non lo sono perché è possibile che ci sia sfruttamento senza caporalato, ma c'è sicuramente lo sfruttamento se si verifica il fenomeno del caporalato e direi che, per dare concretezza al mio dire e dare un senso alle mie espressioni, alle mie riflessioni, la domanda che dobbiamo porci è la seguente: il caporalato / sfruttamento, adesso le uso come endiadi, sono una causa o sono un effetto? Perché questo, poi, è il succo del problema ed è una domanda essenziale da porsi, se questo fenomeno vuole essere contrastato.

L'assessore Rosolen poco fa ci ha detto: "Non è una norma che risolve il problema", un po' riecheggia la frase che disse Tiziano Treu qualche decennio fa: "Non è con la legge che creiamo occupazione", quindi evidentemente leggi sì, provvedimenti normativi sì, ma poi bisogna in qualche modo metterli in atto.

Quindi, qual è la causa del fenomeno? Ci arrivo, in conclusione. La prima domanda, nella quale poi articolo la mia riflessione, è che cosa si dovrebbe fare per contrastare questo fenomeno. Il Prefetto ha fatto ripetutamente riferimento all'art. 603 bis; è una norma che ormai alberga nel nostro ordinamento da 2011, è stata rivista, ritoccata nel 2016, ma di fatto esiste già da quasi dodici anni e bisogna poi vedere un po' che cosa ha prodotto, a livello di ricaduta finale.

Ne parleranno i relatori successivi, c'è l'Ispettorato, la Guardia di Finanza, la Procura della Repubblica, sono coloro i quali sono chiamati in maniera diretta a mettere in mano all'applicazione della norma, però voglio fare una riflessione un po' di carattere più generale sull'importanza della norma penale per affrontare e risolvere problemi, consentitemi la parola, lavoristici, perché io sono un lavorista e devo dirvi che per lungo tempo noi lavoristi abbiamo pensato che la norma penale potesse aiutarci a risolvere una serie di problemi, cioè dove non arriva la sanzione amministrativa pecuniaria può arrivare la sanzione penale.

Di questa idea, però, ci siamo subito resi conto che non era un'idea molto fondata, perché la sanzione penale risente di tutte le caratteristiche del processo penale: adesso non voglio fare sarcasmo, tra prescrizione, messa alla prova, sconti, patteggiamenti, poi alla fine probabilmente il criminale mette in preventivo che attraverso l'apparato repressivo per "A" riesce in ultima analisi a cavarsela più facilmente e questo vi spiega perché, nel nostro sistema, sovente, l'ultimo a memoria nel 2016, viene adottato un provvedimento di depenalizzazione che trasferisce quei comportamenti dall'ambito penale all'ambito amministrativo, perché? Perché ci si è resi conto che forse la sanzione amministrativa, che tocca il portafoglio del criminale o tocca il portafoglio anche di chi è responsabile unitamente dal criminale, forse alla fine si rivela più efficace della sanzione penale.

Quindi, un rapporto tra sanzione penale e sanzione amministrativa, oggetto anche di studi abbastanza interessanti, la Tardini Cagli, mi viene in mente una giovane studiosa di diritto penale, che appunto ha messo in evidenza e questo fenomeno lo ritroviamo anche rispetto, questo fenomeno giuridico, rispetto al nostro fenomeno.

L'art. 603 bis è una norma problematica, è una norma problematica non per noi che la studiamo, perché poi tutto sommato l'intervento legislativo fa la gioia dei parlamentari che dicono di aver risolto il problema, ma in realtà così non è, e di noi studiosi che abbiamo di che scrivere. È un problema per chi è chiamato ad applicarla, nel nostro caso l'Ispettorato, la Guardia di Finanza e la Procura, perché? Perché sono norme non necessariamente per incompetenza, ma di fatto, arrivo al prodotto finale, che pongono

grossi problemi applicativi.

Lo diceva prima il Prefetto: la nozione di approfittamento della situazione di bisogno, sembra una nozione facile, ma parliamoci chiaro, tutti i lavoratori sono in una condizione di bisogno. Il lavoratore vende la propria forza lavoro, si assoggetta alla direzione del datore di lavoro, perché ha bisogno di lavorare per potersi procurare il sostentamento per sé, ma soprattutto e anche per la propria famiglia.

Quindi, intercettare la linea di confine tra lo stato bisogno chiamiamolo ontologico del prestatore di lavoro e l'approfittamento dello stato di bisogno, può sembrare un fatto agevole, ma ripeto il Prefetto l'ha già messo bene in evidenza.

Quindi, lo diceva anche lui se non ricordo male, si attinge alla fattispecie dell'usura, che da quel punto di vista è la fattispecie più vicinore a quella appunto dello sfruttamento lavorativo. Primo problema.

Secondo problema: gli indici. Innanzitutto, che sia chiaro a tutti, ai vari livelli: a), non è un elenco tassativo quello che leggiamo nell'art. 603 bis; b), sono indici e quindi è possibile arricchire l'elenco, è possibile desumere aliunde la sussistenza della fattispecie criminosa e quindi sono un'agevolazione, un ausilio per chi è chiamato ad applicare la norma, per poter individuare la fattispecie criminosa e come iniziate a leggere l'elenco, impattate nel problema, il vero problema, il sotto-salario, perché le altre tre fattispecie, cioè quelle relative alla violazione della normativa in tema di tempo di lavoro, quella relativa alla violazione della normativa in tema di sicurezza sul lavoro e quella relativa alle condizioni degradanti, hanno dei contorni meno sfumati del primo indice, che è quello relativo alla retribuzione che, dice la norma, deve essere una 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.

Uno potrebbe dire: ma è chiaro, non ci sono dubbi e però, signori, noi stiamo leggendo una norma, emanata nel 2011 e precisata nel 2016, che deve fare i conti con una giurisprudenza del Supremo Collegio della Cassazione, di ottobre di quest'anno, quindi parliamo di qualche giorno fa, per noi lavoristi le sei sentenze di ottobre, che si sono pronunziate in tema di giusto salario.

E qual è l'aspetto rilevante? Che in queste sei sentenze, la Cassazione ha detto che anche il parametro del contratto collettivo nazionale di lavoro può essere messo in discussione, ove quel parametro contrattuale sia non conforme al precetto costituzionale dell'articolo 36.

Diciamo che le sei sentenze, le tre a firma di Roberto Rivero e le tre a firma di Panariello, si sono occupate di due fenomeni noti: il fenomeno delle cooperative, da un lato e il fenomeno del contratto collettivo dei servizi fiduciari, la vigilanza privata, sostanzialmente, dove ci sono dei salari, rispetto ai 9 euro di cui parla la Schlein, di 5,5 euro. Quindi, sostanzialmente, siamo a livelli salariali di gran lunga inferiori, nel contratto collettivo, rispetto a questa soglia mitica dei 9 euro.

Qual è il problema? Che quel contratto collettivo non l'ha firmato la CISAL, non l'ha firmato lo SNAO, l'ha firmato la CGIL, la CISL e la UIL e la CGIL ha brindato a champagne quando la Cassazione ha dichiarato non conforme alla norma costituzionale, un contratto collettivo firmato da essa stessa CGIL. Questo è il paradosso.

Quindi il problema qual è? È individuare la linea di confine tra ciò che è sfruttamento o indice di sfruttamento e ciò che è inadempimento contrattuale, perché non scordiamoci che una volta che abbiamo tracciato la linea di confine e la saltiamo, passiamo dallo sfruttamento come fattispecie criminosa al mero inadempimento contrattuale, tanto è vero che di queste questioni si è discusso in ambito di contenzioso del lavoro e non di contenzioso penale.

Quindi l'applicazione, l'Ispezzore, quando va in azienda e si trova a gestire questa materia, poiché comunque vengono invitati a non fare verbali che poi cadono sistematicamente in giudizio quando vengono opposti, si trova a dover sciogliere il dilemma: il contratto collettivo firmato dai sindacati più rappresentativi a livello nazionale, si trova il contratto collettivo della vigilanza privata, e quel contratto integra o no l'indice previsto dall'art. 603 bis? Questo per farvi capire qual è la complessità del problema. Ovviamente, poi, rispetto a questo fenomeno gli interessi sono interessi diversificati, adesso non vi sto a fare come la lista della spesa, però il problema esiste proprio in sede di applicazione degli indici, allora il legislatore legifera e però poi deve anche porsi il problema di come andare a rendere operativo il materiale normativo che emette e qui incominciamo a risalire la piramide, perché stiamo andando verso la causa del problema. L'effetto è lo sfruttamento, dobbiamo individuare qual è la causa.

L'applicazione della normativa, che non è soltanto l'art. 603 bis, perché l'art. 603 bis interessa l'amico Procuratore, ma ci sono anche gli altri indici che interessano l'Ispezzorato del Lavoro in prima battuta e il

Giudice del Lavoro in seconda battuta.

Voi sapete che in tema di violazione della normativa prevenzionale, il testo unico in tema di sicurezza, c'è una norma che prevede la sospensione dell'attività e quindi lì l'art. 14 del Testo Unico, sul quale il legislatore è tornato più volte perché è una norma che è gravida di conseguenze, che appunto pone una serie di problemi, sui quali il legislatore ha cercato, e nell'ultimo intervento che ha fatto, lo ha fatto in chiave ancora più restrittiva, di contrastare la violazione di questa normativa, che è un indice di sfruttamento del lavoro, attraverso appunto un inasprimento della sanzione e della sospensione.

Ora, quando si parla di sanzione penale, quando si parla di inasprimento delle sanzioni, è chiaro che viene alla mente il solito discorso: carota o bastone? Allora diciamo che di solito, per ingraziarsi la platea, si dice: dobbiamo puntare sulla carota. Io non sono di quell'avviso, cioè io non sono affatto convinto che sia la carota la soluzione del problema. Occorre l'una e occorre l'altra, o meglio occorre la carota per rimuovere la causa, ma quando c'è la violazione normativa, l'unica soluzione è quella del bastone e quindi l'art. 14 è un meccanismo di repressione della violazione della normativa antinfortunistica che, ove applicato, indubbiamente può indurre il datore di lavoro che viola la normativa prevenzionale, ovviamente l'importanza della normativa non sta a me dirla, perché è sotto gli occhi di tutti, costituisce un altro elemento del quale tener conto.

Allora, detto questo, il fenomeno si manifesta in modo abbastanza variegato. Prima mi ha colpito un passaggio della relazione del Prefetto, sul riferimento alle cooperative spurie. Che cosa sono le cooperative spurie? Perché la parola potrebbe non dire molto. Sono le finte cooperative.

Noi abbiamo avuto in Puglia un caso clamoroso: un caporale, tale signor Rossini, lo usiamo come espressione in modo spregiativo alla francese, che era caporale da generazioni, che ha fatto? Ha legalizzato la propria attività creando una cooperativa e neanche una cooperativa normale, una Psc. La Psc è quella che consente la costituzione della cooperativa, avendo un numero di soci da 5 a 9, quindi una piccola società cooperativa, dove stava lui, la moglie, il nipote, il figlio e il cognato. Quindi era questa comitiva messa insieme, per gestire. E quando, ecco un aspetto sul quale mi voglio soffermare, i datori di lavoro agricoli andavano a chiedere i braccianti agricoli ai centri per l'impiego, si sentivano dire che il grosso del bracciantato agricolo dalla zona di Mesagne, Sacra Corona Unita per capirci, era ingaggiato, questo è il termine tecnico, dalla Cooperativa Rossini, cioè questa aveva 400 braccianti agricoli.

Quindi quando ci si rivolge ai centri per l'impiego, il problema non è "tu ti rivolgi al caporale perché sei un delinquente", io mi rivolgo al caporale perché se vado al centro per l'impiego a chiedere i braccianti agricoli, là mi si dice: "Mi spiace, ma è già venuto prima di te monsieur Rossini, ha fatto incetta dei braccianti e si è portato a casa le 400 braccianti agricole", tra cui quella sventurata che poi morì per il colpo di calore in zona di Andria, giusto per capire.

Quindi, evidentemente, questo problema tocca un tema sul quale non dobbiamo girare attorno al tavolo, quello del funzionamento dei servizi per l'impiego. Questo non ce lo dobbiamo scordare. Noi abbiamo un sistema regionalizzato, perché così si volle nel 1997, che ancora oggi, a distanza di quasi vent'anni, siamo al 2023, 1997, stiamo arrivando ai vent'anni, stenta a decollare, per essere cauti. Se dovessi dire come la penso, non è mai decollato.

Quindi è evidente che il caporalato, lo sfruttamento del lavoro, l'intermediazione, è l'alternativa non a destra o a sinistra, è l'alternativa illegale a un cattivo funzionamento dei centri per l'impiego.

Quindi ecco una delle cause sulle quali occorrerebbe mettere mano, ma non sta a me disegnarne i tratti in questa sede, lo posso fare in un'altra sede, che è all'origine, al fondo di questo problema.

Allora, detto questo, che cosa si potrebbe fare? È il terzo interrogativo, che intercetta poi il discorso della causa-effetto. Che cosa si dovrebbe fare? Si potrebbe fare, ad esempio, mettere mano all'attuazione della normativa, o di rango internazionale, o unionale, una volta avevamo la frase di dire "comunitaria", adesso non è più comunitaria, è dell'Unione Europea e quindi dobbiamo usare questa espressione, che va in una direzione. La direzione è quella della sostenibilità. Non è la parola magica, intendiamoci.

Voi sapete che l'agenda ONU 2030 è un programma, un progetto, chiamatelo come preferite, di realizzazione della sostenibilità e non più solo una sostenibilità sul piano economico, o meglio ambientale, ma anche sostenibilità sul piano economico, sostenibilità sul piano sociale. Quindi oggi, noi che ci occupiamo di lavoro sostenibile, perché ce ne occupiamo, diciamo con forza che la sostenibilità non è più soltanto quella ambientale, importantissima intendiamoci, ma non è più soltanto quella ambientale, è anche quella economica e soprattutto quella sociale.

Quindi, se voi vi andate a leggere i goal di cui si compone Agenda 2030, troverete condensati degli

obiettivi all'interno, appunto dei *goal*, che indicano qual è la strada a seguire, e la strada a seguire qual è? È quella di regolamentare l'attività agricola, ma non solo, perché non ci scordiamo che lo sfruttamento del caporalato non riguarda soltanto l'agricoltura, ma anche altri settori, lo diceva prima il signor Prefetto, in tutta una serie di azioni che devono realizzare la sostenibilità anche sociale e un'azione fondamentale è il contrasto della povertà. Questo, guarda caso, ci riporta al discorso del salario equo, ma sul quale non dirò mezza parola.

Quella quindi è la direttrice e la direttrice la si realizza, appunto, intervenendo sulla filiera agroalimentare, volendo riportare il discorso all'interno del settore dove sicuramente il fenomeno è più marcato, una filiera agroalimentare dove la cosa che colpisce noi comuni mortali, non si capisce chi approfitta, perché senti l'agricoltore e non riesce a raccogliere le clementine dalla pianta perché col costo della manodopera quella legale non ce la fa; senti il grossista, viene spennato vivo dall'agricoltore; senti il dettagliante, è spennato vivo dal grossista. Alla fine, come il clementino alla pianta costa 10 centesimi al chilo, arriva sulle nostre tavole, a noi a Bari, che siamo più economici, a 1 euro, a voi a 3, di fatto che cosa accade in questo passaggio non è dato capirlo, però qualche cosa accade, evidentemente, su questo non mi pare che si possa aggiungere altro.

Quindi, evidentemente, occorre ipotizzare un intervento sulla filiera agroalimentare che in qualche modo risolva i nodi, risolva i problemi. Come? E qua torniamo al discorso del bastone e della carota. Ci sono stati dei provvedimenti, io li ho citati nella relazione scritta, adesso ve ne posso dare un cenno numerico, qualche numero: il Decreto Legislativo 198/2021, il DM 22 dicembre 2021, il Decreto Legislativo 42/2023, il DM 28 giugno 2023, e vengo al dunque: sono tutti provvedimenti che tendono a fare cosa? A negare i benefici o a far decadere dai benefici, quelle imprese della filiera agroalimentare che non determinano, o meglio che determinano delle distorsioni nel completamento del ciclo che va dalla pianta fino al consumatore.

Quindi, sostanzialmente, all'interno anche della politica agricola comune questi due provvedimenti e i connessi decreti che vi ho citato, tendono a o negare o a far decadere, quando ci sono delle violazioni, gli imprenditori che contravvengono a queste regole.

Certo, andrebbe fatta una riflessione su questi provvedimenti che non ho il tempo di fare perché tra due secondi mi tacerò, però si è ad esempio contestata l'opportunità del provvedimento del Decreto Legislativo n. 42, perché prevede un meccanismo di riduzione o di decadenza non totale, ma in una minima percentuale e quindi, evidentemente, si ritiene, io non sono in grado di fare una valutazione non essendo un tecnico in materia, che quella riduzione sia considerata dai tecnici non idonea a scoraggiare il malfattore, appunto, dal violare questa normativa.

Ora, conclusivamente, ecco la causa: l'agricoltore si lamenta di non poter avere manodopera regolare perché i centri per l'impiego non hanno i braccianti, perché ce li ha monsieur Rossini, che ha la piccola società cooperativa, rispetto alla quale stranamente l'INPS non adotta dei provvedimenti o degli interventi adeguati, perché questo è un aspetto che non dobbiamo trascurare. Spesso l'INPS se la prende con il pesce piccolo e non col pesce grosso, ma non voglio adesso avviare una polemica con l'INPS con la quale ci sarebbe parecchio da discutere.

Quindi eliminare il fenomeno non significa soltanto sanzionare il datore di lavoro che ha due malcapitati extracomunitari non regolarizzati, ma agendo a quello che probabilmente lo costringe a utilizzare quei due malcapitati, in quanto poi il famoso clementino di cui ho parlato, non gli viene pagato a 10 centesimi, ma a 1 euro, perché poi dopo appunto il ricarico deve essere inferiore.

Ovviamente il tempo a disposizione è stato molto scarso per un tema così complesso, vi ho detto qualche cosa di quello che potevo dire, il resto l'ho scritto e vi ringrazio ancora per questo invito.

ENRICO SBRIGLIA. Grazie, grazie davvero. Solo per una precisione, devo dire che a Trieste le clementine stanno a 3,5 – 4 euro, quindi c'è stata già un'ulteriore progressione. Faccio la spesa tutti i giorni.

DOMENICO GAROFALO. Però, posso dire una cosa? Io ho sentito un servizio al report dove in Germania è una 0,80 e in Italia, in Puglia, a 1,50. Quindi, il problema siamo noi.

ENRICO SBRIGLIA. Certo, è ancora più grave.



# Davide Cardia

---

Comandante provinciale della Guardia di Finanza di Pordenone

L'attività della Guardia di Finanza del Friuli Venezia Giulia  
a contrasto degli illeciti nel mondo del Lavoro



ENRICO SBRIGLIA. Il Comandante provinciale della Guardia di Finanza, Davide Cardia, il quale molto probabilmente ci riporterà ancora di più in un contesto di chiarezza di situazioni all'interno di questa nostra realtà regionale. Grazie, Comandante.

DAVIDE CARDIA. Grazie, Presidente. Porto il saluto del Comandante regionale della Guardia di Finanza del Friuli Venezia Giulia, il Generale di Divisione Giovanni Avitabile, a lei, al Vice Presidente, a tutti i Consiglieri qui presenti, a tutte le autorità qui convenute e la ringrazio per aver voluto mettere all'ordine del giorno un tema che abbiamo visto è complicato, ha mille sfaccettature, in un prisma di una complessità giuridica che ne rende difficile, come ha detto il Prefetto di Trieste e come ha detto anche il Professor Garofalo, inquadrarne correttamente gli aspetti, per poter dire che, anziché una situazione di inadempimento contrattuale, si è davanti a una vera e propria situazione di sfruttamento del lavoratore. Noi abbiamo chiuso il 2021 con numeri tutto sommato confortanti; avevamo individuato, in tutte le province del Friuli Venezia Giulia, 71 lavoratori in nero, 118 lavoratori irregolari, 54 datori di lavoro erano stati verbalizzati, quindi numeri fisiologici e rassicuranti.

Ma i conti non tornavano perché, e qua riporto l'esperienza del Friuli occidentale, a fronte di una crescita esponenziale di un numero di Partite IVA soprattutto di cittadini stranieri, per servizi connessi all'agricoltura, che fatturavano, perché noi grazie alla banca dati della fatturazione elettronica riusciamo a vedere in tempo reale le fatture emesse da qualunque Partita IVA, fatturavano importi importanti, senza che però risultassero assunti lavoratori. C'era, evidentemente, un problema di controllo del territorio.

Ci siamo, quindi, ricalibrati su due direttrici: in primo piano, abbiamo potenziato l'attività informativa nel settore, attività informativa che ha trovato non lievi difficoltà, perché come ha detto l'Onorevole Rizzetto prima, c'è un approccio difficile al contesto dello sfruttamento, perché il lavoratore sfruttato non viene da solo dalle Forze dell'Ordine, per due motivi: uno, perché teme di perdere la sua unica fonte di sostentamento; due, perché spesso e volentieri arrivano da contesti geografici in cui chi veste l'uniforme è, ahimè, l'espressione stessa della corruzione. Il colloquio con l'uniforme, per loro, è difficile e poi arriviamo a come siamo riusciti a ottenere il colloquio con l'uniforme, grazie a quale tipo di intermediazione.

Dall'altra, c'è anche una sottovalutazione di parte dell'opinione pubblica sul fatto che lo sfruttamento del lavoro sia un fenomeno pernicioso. Quando nel 2022, proprio per verificare sul campo la discrasia fra il grande numero delle Partite IVA e i lavoratori zero, che invece risultavano, abbiamo cominciato a fare degli interventi massivi nei campi della provincia di Pordenone, al primo ne abbiamo individuati dieci, dieci lavoratori in nero in un colpo solo, articolo stampa e qua: apriti cielo. Grazie al fatto che molti siti internet di giornali o comunque di notizie, danno la possibilità agli utenti di commentare le notizie, i leoni da tastiera si sono scatenati, dicendo: "Eh, grazie al cavolo – scusate il termine – è facile così! Dieci, che saranno mai? In altre province d'Italia, chissà quanti ce ne stanno". Un mese dopo, 12 lavoratori nero a Piancavallo, in questo caso tutti quanti italiani. Altra profusione di commenti.

Quando i numeri hanno cominciato a crescere, i commenti sono scesi, perché evidentemente stava diventando chiaro che anche nel Friuli occidentale c'era evidentemente una propensione di parte dell'imprenditoria a prediligere, rispetto alla dignità del lavoratore, il profitto.

I numeri, purtroppo, ci hanno dato ragione, perché dai 71 lavoratori in nero del 2021 siamo arrivati ai 245 del 2022 e 260 irregolari, per esplodere nel 2023, a fine novembre, a 420 lavoratori in nero, di cui solamente 219 nel Friuli occidentale, 197 lavoratori irregolari e, quel che è peggio, 241 aziende sanzionate. Per affrontare questo fenomeno, è stato fondamentale l'intervento della Prefettura e qui ringrazio il Prefetto Lione, che ha avuto la sensibilità immediata di organizzare un tavolo interistituzionale in Prefettura, nell'ambito del quale ha messo ciascuno di fronte alle sue responsabilità. Innanzitutto, ha compulsato il dialogo fra le istituzioni, che è una cosa fondamentale fra gli organi di controllo e ha poi delegato, al Comando Provinciale della Guardia di Finanza, la creazione di un tavolo operativo, grazie al quale ci siamo riuniti e ci riuniamo periodicamente, perché il successore del Prefetto Lione, il Prefetto Manno, sta continuando in questa ottima linea, ci riuniamo e ci confrontiamo e pianifichiamo degli interventi congiunti.

Questo, quindi, è stato il volano grazie al quale sono emerse tutta questa serie di posizioni lavorative irregolari o completamente in nero, ma se è vero, come ha detto anche il professor Garofalo e prima di lui il Prefetto Signoriello, che non è semplice dimostrare che poi tutti questi lavoratori in nero lo siano in condizioni di stato di bisogno o di sfruttamento tale da caratterizzare l'integrazione del reato penale, è

altrettanto vero che comunque a margine queste posizioni integrano una serie di reati di carattere tributario altrettanto gravi, reati che presuppongono una regia, perché il lavoratore straniero che arriva in Italia, e avrete sentito quante volte addirittura per prendere la patente ci sia necessità, per molti di loro, di farsi aiutare da chi fuori con la ricetrasmittente gli suggerisce le risposte, quindi lavoratori che hanno difficoltà nell'apprendimento della lingua italiana, che riescano in tempi brevi ad aprire una posizione IVA, a fare tutta la parte burocratica che ogni imprenditore italiano ben conosce e di cui osteggia la complessità, senza un aiuto esterno, è inverosimile. È per questo che, a latere dell'attività che stiamo continuando a implementare sul campo, perché poi non vi nascondo che, a un certo punto, soprattutto nelle parti che mi dipendono, è scattata la competizione a trovare più lavoratori in nero. Ogni pattuglia che esce sul territorio, cerca il lavoratore in nero. Ma ben venga, perché la tutela del lavoratore è quello che ci premer di più: riportare il lavoro su un piano di dignità.

Quindi, ricalibrando le nostre attività operative sul territorio, abbiamo cominciato a raccogliere una serie di tessere, e il Friuli occidentale è terra di mosaici, quindi ci piace usare questa metafora, una serie di tessere per realizzare poi quello che è il mosaico complessivo di qual è lo scenario dello sfruttamento del lavoro nella provincia di Pordenone e, parallelamente, in tutta la regione Friuli Venezia Giulia, dove sono continuate le attività compulsate dal Comandante regionale, che hanno portato all'unico episodio che è stato già citato, quello di caporalato nella provincia di Gorizia, gestito proprio dai colleghi del Comando provinciale della Guardia di Finanza di Gorizia.

Non ci siamo fermati, però, alle attività sul campo; abbiamo cercato, sempre grazie al veicolo della Prefettura, il confronto con le associazioni di categoria, perché per superare le difficoltà dei lavoratori stranieri, è necessario che ci sia un'opera di mediazione culturale, che noi non siamo in grado di fare, non abbiamo neanche le competenze nemmeno linguistiche per capire cosa vogliono dirci eventualmente i lavoratori sfruttati.

La mediazione culturale che offrono le associazioni di categoria è importante per riuscire a veicolare innanzitutto il lavoratore sfruttato in un Comando del Corpo o di qualunque Forza dell'Ordine, questo non è rilevante chi procede, l'importante è che il lavoratore acquisti fiducia nei confronti della Pubblica Amministrazione, nei confronti degli organi di controllo italiani e sappia e abbia ben chiaro che non si tratta di organi di controllo che sono lì per rimandarlo nel suo Paese, complicargli la vita, revocargli il permesso di soggiorno, ma siamo lì per cercare di smontare e smantellare la filiera criminale che sta alle sue spalle, quella che lo sfrutta e che rende questo meccanismo, ahimè, purtroppo diffuso e tollerato da gran parte dell'imprenditoria che se ne avvantaggia.

Le nostre statistiche interne vedono l'agricoltura nella provincia di Pordenone come settore più interessato e, a seguire, la ristorazione. Ovviamente, essendoci poi proiettati sul territorio, in tutte le nostre attività di servizio, che sia una verifica fiscale, che sia un controllo scontrini in un bar, ma che siano anche i controlli su strada, perché abbiamo iniziato a controllare se a bordo di mezzi commerciali, gli operai che sono dentro e che magari sono abbigliati, vestiti chiaramente da lavoro, siano effettivamente assunti e abbiamo aperto degli scenari anche lì imprevedibili. I numeri, quindi, sono saliti anche per questo.

Ora, questa è quindi la nuova frontiera dell'attività di contrasto che ci siamo imposti a livello regionale e provinciale, per quanto riguarda Pordenone: continuare con un confronto interistituzionale, continuare con le attività sinergiche, Guardia di Finanza, Polizia, Carabinieri, Ispettorato del Lavoro, Azienda Sanitaria, INAIL e INPS, facendo delle squadre miste che una volta ogni 30-40 giorni fanno accessi congiunti e coordinati, in realtà imprenditoriali anche complesse, per riuscire ad analizzare il fenomeno a 360 gradi, in maniera tale che ciascuno, forte delle sue competenze, riesca così a verificare quali tipi di irregolarità vengono commesse in danno dei lavoratori.

Per il resto l'auspicio, e così mi taccio e lascio spazio al signor Procuratore, che ha sicuramente un approccio migliore del mio, che ho cercato di contenere nei limiti di quello che è il nostro modus operandi, a contrasto di questo fenomeno. L'obiettivo è quello di riportare, con un dialogo fra tutti, il lavoro su un piano etico. San Giovanni Paolo II parlò del lavoro e disse che la grandezza del lavoro era dentro l'uomo. Se riusciamo a lavorare tutti insieme per smantellare le filiere criminali che gestiscono questi aspetti e che non necessariamente, perché abbiamo difficoltà a dimostrarlo, sono finalizzate al caporalato, ma lo sono a mille altri reati altrettanto importanti, probabilmente chi lavorerà, troverà nella dignità del suo lavoro un modo per realizzarsi. Grazie a tutti e buon lavoro.

# Pierpaolo Guaglione

---

Direttore dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Trieste-Gorizia

L'Ispettorato Territoriale del Lavoro: una *Risorsa* per il presidio locale  
contro lo sfruttamento lavorativo nelle diverse declinazioni fenomenologiche



ENRICO SBRIGLIA. Grazie davvero, anche perché lei ha introdotto una cosa importante, ulteriormente, una visione sistemica e pluri-professionale, nell'attività di prevenzione e contrasto, che è forse questa la chiave più importante per riuscire a dare davvero una risposta efficace verso questi fenomeni. Adesso, seguendo la scaletta, c'è il dottor Pierpaolo Guaglione, Direttore dell'Ispettorato territoriale del Lavoro di Trieste e Gorizia, che più volte è stata evocata come realtà dove si sono presentate alcune situazioni borderline.

PIERPAOLO GUAGLIONE. Buongiorno a tutti, rivolgo un saluto e un ringraziamento particolare al Presidente Sbriglia, per la passione e la cura che ha dedicato nell'organizzazione di questo evento. Saluto e ringrazio, altresì, il padrone di casa, il Vice Presidente del Consiglio regionale, Francesco Russo, per l'ospitalità che ci ha riservato. Un ben ritrovato al signor Prefetto Pietro Signoriello, all'Assessore Rosolen, al signor Procuratore De Nicolo e un saluto agli altri relatori, il Comandante Cardia e il professor Garofalo, che era già un luminaire quando io iniziavo gli studi nell'ateneo barese e che oggi, con il suo intervento illuminato, ci ha richiamato un po' del profumo della mia terra, dei colori della mia terra. Saluto e ringrazio le autorità e tutti gli intervenuti.

Il tema del caporalato ha assunto ormai una notorietà mediatica e culturale innegabile, a livello nazionale, sia a causa degli interventi normativi che si sono succeduti, ne facevano cenno, che dei casi denunciati e accertati.

In generale, già da tempo l'Ispettorato nazionale del Lavoro concentra parte delle proprie forze ispettive nella lotta al fenomeno del cosiddetto caporalato. Negli scorsi anni, sono state realizzate a livello nazionale decine di iniziative di promozione e prevenzione sullo sfruttamento lavorativo all'indirizzo di associazioni datoriali, sindacati, consulenti del lavoro, ivi comprese scuole e università, coinvolgendo migliaia di destinatari. Ha altresì collaborato per la creazione del servizio help desk interistituzionale anti-caporalato, attivato nell'ambito del progetto "Supreme", un progetto per il superamento delle emergenze nelle cinque regioni meno sviluppate.

Attraverso l'attuale ricorso specifico alle task-force, sono via via sempre più intensificate negli anni le attività e gli interventi, coprendo centinaia di settimane su tutto il territorio nazionale, migliaia di accessi, decine di migliaia di posizioni lavorative controllate.

Se andiamo ad aggiungere le attività che vengono svolte con la collaborazione del Comando nazionale Carabinieri e Tutela del Lavoro, a titolo di esempio, nei precedenti due anni sono stati circa 4 mila i lavoratori vittime di sfruttamento del lavoro e del caporalato, con oltre 850 trasgressori deferiti all'Autorità giudiziaria.

Avvicinandoci, invece, al contesto regionale, come raccontato dai notiziari, nel mese di febbraio di questo anno la Guardia di Finanza, Compagnia di Gorizia, ha concluso un'attività di accertamento iniziata su delega e il coordinamento della competente Procura della Repubblica, in materia di caporalato in agricoltura, cui ha fornito un contributo anche il personale ispettivo dell'Ispettorato del Lavoro, nella fase della raccolta delle dichiarazioni dei lavoratori, tesa a riscontrare la sussistenza di quegli indici di sfruttamento e approfittamento dello stato di bisogno.

È emerso un quadro di elementi molto grave, con caporali di nazionalità romena e moldava, che reclutavano lavoratori da un distretto molto povero della Romania, avviandoli a lavorare nei campi agricoli, sottraendo loro i documenti di identità, fornendo alloggio all'interno di fatiscenti strutture dormitorio, dove la sera venivano chiusi a chiave fino alla mattina, quando venivano prelevati con un pulmino, condotti nei campi, dove lavoravano per molte ore al giorno, in condizioni igieniche precarie, senza misure di sicurezza, sottopagati e con la forzata trattenuta delle spese di vitto e alloggio. Ovviamente sono tutte notizie diffuse dai media, per carità.

Anche confortato dal resoconto che ha fatto il Comandante Cardia, che mi ha preceduto, credo sia tuttavia corretto dire che la dimensione del fenomeno del caporalato in senso stretto abbia ancora contorni abbastanza contenuti nel territorio regionale, forse addirittura apparentemente assente nell'ambito provinciale triestino.

Questa magra consolazione trova però un relativo contraltare nella necessità di prendere atto di come l'area dello sfruttamento lavorativo sia enormemente più ampia del ristretto ambito giuridico in cui è sussumibile il caso del caporalato, nel senso stretto, per il quale la norma più volte richiamata, l'art. 603 bis del Codice Penale, che è rubricato come "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro", punisce le figure del caporale intermediatore e dell'utilizzatore, che rispettivamente reclutino o impieghino

manodopera lavorativa, richiedendo il ricorrere di specifici elementi del fatto, qual è lo sfruttamento e lo stato di bisogno del lavoratore, di difficile e complesso accertamento.

Se, infatti, allentiamo le cinghie della richiamata previsione normativa, non può non rilevarsi come il concetto di sfruttamento lavorativo, anche connotato da gravità, necessita di una declinazione fenomenologica in concreto molto più ampia e allora, purtroppo, i fatti e i numeri cambiano e non risparmiano neanche il virtuoso territorio di questa regione.

Il ruolo dell'Ispettorato territoriale del lavoro, come risorsa di presidio e di contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, riporta evidenze che non possono lasciare indifferenti. Un fenomeno ampiamente riscontrato, nel corso dell'attività ispettiva, in special modo nel settore della cantieristica navale, è ad esempio quello delle finte trasferte, prassi per cui nella busta paga dei lavoratori viene corrisposta, tra le voci della retribuzione complessiva, un'indennità erogata a titolo di trasferta, esclusa per legge dall'imponibile previdenziale.

Accertamenti ispettivi spesso evidenziano che i lavoratori interessati non hanno in realtà mai o quasi mai effettuato trasferte di lavoro, ma che al contrario hanno sempre lavorato nella sede della ditta. Siamo, dunque, a un fenomeno elusivo, anche abbastanza sottile, uno sfruttamento del lavoratore alquanto subdolo, in quanto il lavoratore spesso, essendo straniero, lo dicevamo prima, proveniente da Paesi ancora in via di sviluppo, non ha contezza precisa del modo in cui sostanzialmente viene defraudato di una cospicua parte dei contributi previdenziali, perché lo stipendio, il quantum, è sempre quello, nella sua interezza, senza quindi comprendere il disvalore della condotta subita, sia a danno proprio che poi, di riflesso, della collettività.

Un'altra specie di sfruttamento, sempre in senso lato, riguarda la disciplina dell'orario di lavoro, sotto i profili del mancato rispetto di riposo settimanale dei lavoratori, per accertare questo tipo di violazione, è fondamentale un esame accurato delle timbrature in ingresso e in uscita dei lavoratori e la relativa sezione del libro unico del lavoro, come anche alla fine l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori nel corso degli accertamenti. Straordinari non pagati, ore di straordinario non registrate nel libro unico, anche in questo caso serve un confronto tra le timbrature e il libro unico, ma soprattutto un successivo attento raffronto tra quanto è stato contabilizzato e registrato dal datore di lavoro e quanto spontaneamente viene poi dichiarato dai lavoratori, nel corso degli accertamenti.

Un'ulteriore forma di sfruttamento, sempre molto riscontrata, è quella della riqualificazione dei lavoratori autonomi in lavoratori subordinati. Spesso il fenomeno dello sfruttamento dei lavoratori, soprattutto giovani, in giovane età, sono italiani, stranieri, studenti che lavorano a tempo parziale o ragazzi in cerca di prima occupazione, consiste classicamente nell'inquadrarli come lavoratori autonomi, art. 2222 del Codice Civile, con l'intento chiaramente di eludere le norme in materia di lavoro subordinato e con esse tutte le forme di tutela e di garanzia che tale tipologia contrattuale assicura al lavoratore.

L'accuratezza dell'accertamento ispettivo, con l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, rivelano il ricorrere dei cosiddetti indici di subordinazione, il potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro, l'assoggettamento all'orario predeterminato, l'utilizzo di strumentazione messa a disposizione dal datore, cui segue il provvedimento di riqualificazione della natura del rapporto da autonomo in subordinato.

Il lavoratore cui non viene pagata la retribuzione, a cui non viene consegnata la busta paga, a cui si chiede di lavorare chiaramente di più di quanto contrattualmente o legislativamente previsto, a cui si negano i riposi giornalieri o settimanali, si sente e di fatto è sfruttato.

Quindi la declinazione del termine di sfruttamento lavorativo non deve avvenire soltanto in termini appunto di definizione o nomenclatura giuridica, ma attraendo nel concetto di sfruttamento tutte quelle violazioni, connotate da gravità, che colpiscono il lavoratore ed indirettamente la collettività, con un enorme impatto sociale ed economico, non ultimo anche per la maggior parte delle attività imprenditoriali, che operano legittimamente e che subiscono gli effetti distorsivi che fenomeni come quello dei carenti investimenti in sicurezza o del dumping contrattuale, arrecano al sistema della libera concorrenza.

Tra i dati e i fenomeni di recente evidenza, non può non sottolinearsi, ad esempio, un sensibile aumento dei provvedimenti di sospensione delle attività disposte dall'Ispettorato del Lavoro, si faceva prima cenno all'inasprimento appunto normativo in tal senso, per irregolarità legate al lavoro nero o in materia di sicurezza, come anche un incremento delle violazioni in materia di distacco transnazionale.

Quest'ultimo, il distacco transnazionale, è un istituto cui si è ricorsi in maniera molto massiccia nel recente periodo, anche in connessione con gli incentivi statali concessioni nelle ristrutturazioni in edilizia.



Indubbiamente è un utile e legittimo istituto per l'imprenditoria, ma che con indubbia frequenza risulta spesso non correttamente comunicato, se non addirittura instaurato in modo illegittimo.

La verifica della legittimità del distacco transnazionale, in questo caso, è anch'essa molto complessa perché, pur in presenza di un certificato di regolarità contributiva del Paese di provenienza, il personale dell'Ispettorato deve fare un giudizio proprio di equivalenza tra le tutele del Paese di origine e le tutele che sono offerte in Italia.

Quelli richiamati, quindi, sono tutti esempi che confermano come il fenomeno dello sfruttamento si sia evoluto e non possa essere soltanto circoscritto al cosiddetto caporalato in senso stretto, in forme e fenomeni quindi più o meno complessi, che richiedono lunghe verifiche e connessi accertamenti, sempre più legati a tecnicismi di legge, prassi e giurisprudenza e che nella pratica quotidiana si dimostrano avidi di impegno, passione e risorse.

Ovviamente massimo impegno, diligenza e passione anche in accordo, siamo fortunati a poterlo dire, lo diceva anche il Prefetto, con tutte le altre realtà istituzionali e le autorità, da sole non possono chiaramente bastare. Come ogni risorsa di presidio locale, è logico e auspicabile che a tutti gli Enti e all'Ispettorato del Lavoro siano costantemente assicurate le risorse necessarie a garantire il più alto livello del servizio, a partire dalla domanda di risorse umane, tasto dolente, dove gli esiti delle recenti procedure concorsuali indette a livello nazionale hanno rivelato, come ormai un fatto notorio, la ridotta appetibilità del pubblico impiego a livello generale e ancora di più nelle regioni del nord, con casi di scopertura di organico anche superiori al 50%.

Per passare, poi, alle risorse strumentali in senso lato, dove non ultima la prospettiva forse idealistica, futuristica, ma neanche tanto, visto che le intelligenze artificiali stanno facendo passi notevoli, di poter contare su una rete di banche dati telematica, condivisa. Utilissimo il confronto in sede prefettizia, però quella telematica, ecco, sarebbe un passo avanti, accessibile in tempo reale da parte di tutti gli attori istituzionali, ognuno secondo le proprie competenze, che consentirebbe appunto il superamento dei tempi burocratici e l'efficientamento delle attività istituzionali e dell'*outcome* offerto alla collettività.

Tuttavia, pur nelle more e con l'auspicio che si concretizzi quanto detto, il livello di allerta e di vigilanza sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo, nelle sue diverse declinazioni, non può, non deve e non sarà di certo abbassato. Grazie.

ENRICO SBRIGLIA. Grazie.



# Antonio De Nicolo

---

Procuratore Distrettuale Antimafia e Antiterrorismo

Criminalità organizzata e sfruttamento dei lavoratori:  
le tante, troppe contraddizioni sulle competenze organizzate



ENRICO SBRIGLIA. Ora arriviamo a un momento anche *clou* di questo nostro incontro, quello riferito al dottor Antonio De Nicolo, il quale ha l'ingrato compito poi di dover in qualche modo contrastare, in termini giudiziari, questi fenomeni e quindi anche di riuscire, attraverso la sua attività e quella del suo ufficio, a riportare all'interno di un contesto di maggiore legalità quanto altrimenti ancor più degenererebbe. Quindi passo la parola, ben volentieri, al dottor Antonio De Nicolo.

ANTONIO DE NICOLO. Grazie, grazie a tutti. Il mio intervento sarà polemico, dichiaratamente e programmaticamente polemico, sia perché a mezzogiorno l'attenzione scema e io devo fare in modo di tenerla aperta sia perché ho degli ottimi motivi per essere polemico. Devo darvi un po' di numeri.

La Procura distrettuale di Trieste ha aperto, dal 2019 ad oggi, 7 procedimenti per il reato ex art. 603 bis, tutti archiviati. Invece, a Pordenone e a Gorizia, ho degli elementi che mi hanno fornito gentilmente i colleghi, per cui so che in quei due Uffici si è proceduto per questo reato nei confronti di due cinesi, nei confronti di un senegalese, nei confronti di un venezuelano e un italiano, nei confronti di 11 persone di varie nazionalità, nei confronti di un pakistano con persone offese 27 pakistani, di un altro pakistano con altri 14 pakistani come persone offese, ed infine è stato aperto un procedimento, a cui già si è fatto cenno, con 3 imputati rumeni e 8 persone offese, tutte rumene.

Ora, voi potreste dire: siccome il titolo di questo incontro ha a che fare con la criminalità organizzata e siccome dovrebbe essere noto a tutti che la Procura distrettuale di Trieste svolge indagini di criminalità organizzata, per quale motivo la Procura distrettuale non si occupa di queste cose? È un'ottima domanda, perché l'argomento dovrebbe essere cruciale.

Il dottor Sbriglia giustamente poneva molte aspettative nel mio intervento, perché si chiede: chissà quali indagini fa la Procura di Trieste su questa materia?!

Non le fa!

Perché?

Perché il reato ex art. 603 bis del codice penale non è tra i reati di competenza della Procura distrettuale! Quindi quell'intuizione che fu di Giovanni Falcone più di trent'anni fa, quando era Direttore generale degli Affari Penali al Ministero, di creare una struttura investigativa dedicata alla criminalità organizzata, progetto voluto e perseguito nonostante la caparbia ostilità di moltissimi Magistrati (io ero troppo giovane per decidere cosa era meglio e cosa era peggio; però avvertivo l'importanza della scelta di concentrare su sole 26 Procure, rispetto alle 140 totali esistenti in Italia, le indagini nella materia più difficile e complessa), ecco quella intuizione di Falcone non viene applicata in questa materia.

Perché?

Perché noi abbiamo un legislatore che è attento soltanto ai fenomeni di cronaca spicciola e che legifera in funzione di ciò che è successo ieri, non programmaticamente in funzione di ciò che farebbe bene in futuro alla nostra società.

Allora, io non voglio dire che i colleghi della Procura di Trieste siano sicuramente migliori di quelli delle Procure di Udine, di Gorizia e di Pordenone; ma dico che i mezzi di indagine che la Legge affida alle Procure distrettuali sono superiori. I termini per svolgere le indagini preliminari sono il doppio dei termini ordinari; le possibilità di disporre intercettazioni telefoniche e ambientali sono molto facilitate, perché non si richiedono "gravi indizi di reato", ma bastano "sufficienti indizi di reato"; si può usare il Trojan con modalità più aggressive: insomma si può fare meglio e di più.

Io non voglio attirarmi ora il lavoro da tutte le altre Procure della Regione Friuli Venezia Giulia, tanto più in questo momento in cui abbiamo in servizio solo 8 Sostituti su 11 in organico, e quindi siamo gravemente deficitari e neanche riusciamo a fare tutto quello che già abbiamo accumulato sulle nostre scrivanie. Dunque, figurarsi se voglio attirarmi altre indagini! Comunque sento che Pordenone sta lavorando molto bene, la polizia giudiziaria ed i colleghi di Pordenone stanno facendo un ottimo lavoro, altrettanto faranno senza alcun dubbio i pubblici ministeri di Gorizia e di Udine.

Dico solo che, però, mettere un po' d'ordine sulle competenze investigative non sarebbe male e quindi stabilire se ci sono dei reati degni di essere attratti dalla competenza distrettuale sarebbe un'ottima cosa. Dunque su questo tema la mia polemica vorrebbe concludersi magari con un'aspettativa positiva, che tra pochi minuti formulerò.

Quali sono, allora, i reati distrettuali?

Intanto, ci sono una serie di reati associativi, ma non tutti. Anche questo è un paradosso. Si pensa che

tutte le associazioni per delinquere siano di competenza della Procura distrettuale e non è così, lo sono solo quelle finalizzate a commettere “certi reati”. Per cui, se ad esempio c’è una banda organizzata che fa furti in casa a Monfalcone, questa associazione per delinquere è di competenza della Procura di Gorizia, non della Procura distrettuale di Trieste, perché le associazioni per delinquere finalizzate a commettere furti e ricettazioni non sono di competenza distrettuale.

Se l’associazione per delinquere, invece, è finalizzata all’introduzione illecita di extracomunitari, è di competenza distrettuale, perché l’art. 416 del codice penale prevede al sesto comma il reato associativo finalizzato alla commissione dell’introduzione illecita di extracomunitari, e si tratta di un reato distrettuale.

Allora, voi potreste dire: ma allora sono attratte dalla competenza distrettuale anche le introduzioni di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale. No! Le singole introduzioni non sono di competenza distrettuale. Quindi, il furgone stipato di clandestini che arriva in provincia di Gorizia o in provincia di Udine, viene investigato dalla Procura di Gorizia o dalla Procura di Udine, non da quella di Trieste. Soltanto se all’interno di quel singolo procedimento emerge la sussistenza, la plausibilità, di un reato associativo, e cioè se si suppone che lo sventurato autista che porta 20 esseri umani, trattandoli come bestie, faccia parte di un’organizzazione, allora il Procuratore di Gorizia o di Udine, se i fatti sono avvenuti lì, investe la competenza distrettuale sul reato associativo e si pone il problema se il cosiddetto “reato satellite” che lui sta investigando, e cioè il singolo episodio di introduzione illecita di cittadini extracomunitari, che probabilmente ha comportato pure l’arresto in flagranza del guidatore del furgone, passa anch’esso alla Procura distrettuale o se rimane investigato dalla Procura territoriale, visto che quel reato è diverso dal reato associativo.

Già cominciamo a registrare un certo caos, no?

Il reato base dell’art. 12 della L. 286/1998 (e cioè l’introduzione illecita di cittadini extracomunitari) non è di competenza distrettuale, nemmeno se viene declinato in concreto, come dice la legge, “*al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo, o riguardante l’ingresso di minori da impiegare in attività illecite per favorirne lo sfruttamento*”: nemmeno in questo caso l’introduzione illecita è un reato distrettuale, ma si tratta di una normale fattispecie prevista dal citato art. 12. Se il furgone stipato di clandestini entra in Italia da Trieste, evidentemente il reato verrà indagato dalla Procura di Trieste: in tale caso, per nostra norma di organizzazione interna, devolvo subito ai colleghi che compongono la Procura distrettuale anche questi singoli episodi previsti dall’art. 12 citato; ma se il furgone entra a Gorizia o a Udine, viene investigato da Gorizia o da Udine.

Bisognerebbe supporre che il collega della Procura territoriale che esamina il fascicolo potesse chiedersi: “questo impiego di minori, questo impiego finalizzato a favorire lo sfruttamento dei lavoratori, potrebbe forse svelare un’associazione per delinquere?”. In ipotesi affermativa, dovrebbe mandarlo fin da subito per competenza alla Procura di Trieste.

Tuttavia non succede così.

Non voglio dire che sia un bene o un male; sono convinto, lo ripeto ancora, che le capacità investigative dei miei colleghi siano pari alle nostre, ma che i mezzi che la Legge affida alle Procure distrettuali siano diversi: di questo il legislatore dovrebbe farsi carico, cosa che invece assolutamente non succede.

Il legislatore è beatamente ignaro di questa attribuzione di competenze, non la conosce, non la affronta. Se ci si dovesse porre il problema di un fascicolo che riscuote gli interessi della cronaca, forse si risveglierebbe dal suo millenario torpore e si accorgerebbe che è necessario mettere ordine tra queste competenze investigative; ma se non c’è nessun fatto eclatante, ohimè, la cosa passa sotto silenzio e fra dieci anni, a un prossimo convegno, continuerò a dire queste cose. Perciò sarò comunque polemico, perché sono convinto che l’intuizione di Falcone debba essere condivisa, e cioè che tutta una serie di reati programmatici, che vengono abitualmente commessi all’interno di gruppi associativi, devono essere devoluti alle 26 Procure distrettuali, perché fanno parte del loro *background* tutti i reati veramente espressivi di criminalità organizzata.

Ma quale sarebbe, allora, la spinta propositiva?

La spinta propositiva si svolge in due direzioni.

Un primo step organizzativo io lo rivolgo ai rappresentanti autorevoli delle Forze dell’Ordine qui presenti, che saluto con la cordialità e la stima che loro meritano. Dico loro: ponetevi voi il problema se, a monte di quel fatto che voi ascrivete all’art. 603 bis del codice penale, ci possa essere stata un’introduzione illecita punita dall’art. 12 della L. 286/1998. Chiedetevi come sono entrati in Italia questi disgraziati e chiedetevi

se quel comma dell'art. 12 che ho appena letto può essere applicabile. Cioè valutate se questo soggetto che sta lavorando in condizioni di sfruttamento, ad esempio, nel pordenonese e che magari è entrato nel territorio nazionale da Udine e non da Trieste, si trovi tuttavia avviluppato all'interno di una rete associativa regolata dall'art. 416 sesto comma del codice penale, ipotesi che a questo punto ingloberebbe nella competenza investigativa distrettuale pure il citato reato ex art. 12 ed a questo punto pure quello ex art. 603 bis del codice penale. Lo ripeto: non mi voglio attirare il lavoro ad ogni costo, ma credo che sia importante valersi degli strumenti previsti dalla Legge per le indagini della Procura distrettuale, per poter lavorare meglio nell'interesse dei cittadini.

Insomma, la domanda che io faccio a tutti voi, investigatori che operate nel territorio regionale, è la seguente: chiedetevi se quel singolo fatto contemplato dall'art. 603 bis del codice penale possa essere collegato al reato contemplato dall'art. 12, cioè ad un ingresso clandestino di lavoratori extracomunitari, magari avvenuto mesi prima ma finalizzato a mantenerli in condizioni di sfruttamento sul lavoro.

Un secondo inciso propositivo è quello che rimarrà inascoltato, poiché il primo è rivolto a voi che siete qua e sono sicuro che lavorerete bene, mentre l'altro è rivolto al legislatore, che delle mie parole solitamente si disinteressa.

Basterebbe inserire il reato ex art. 603 bis del codice penale tra i cosiddetti "reati spia": basterebbe cioè dire che l'associazione per delinquere, finalizzata a commettere l'intermediazione illecita ex art. 603 bis del codice penale, è un reato devoluto alla Procura distrettuale, esattamente come la Legge fa per l'associazione per delinquere finalizzata a commettere l'introduzione illecita ex art. 12 L. 286/1998.

L'art. 12 di per sé non è distrettuale, ma è "reato spia", perché l'associazione per delinquere finalizzata a commettere l'art. 12 è distrettuale.

Basterebbe allora inserire un inciso, fra la serie dei reati considerati spia di fenomeni associativi, per inserirvi anche quello previsto dall'art. 603 bis del codice penale. Se ci fosse questa possibilità, vorrebbe dire che immediatamente l'investigatore si porrebbe il problema se questo fatto è un fenomeno isolato, come può accadere, ovvero sia un fatto sintomatico di criminalità organizzata.

In altre parole: può accadere benissimo che il reato ex art. 603 bis sia commesso da una sola persona che fa il proprio business, senza alcuna rete associativa: quindi giustamente la competenza in quel caso non sarebbe della Procura distrettuale ma di quella avente giurisdizione sul territorio dove il reato viene commesso.

Ma – concludo – se il reato ex art. 603 bis fosse considerato un "reato spia" di un reato associativo distrettuale, il fatto di poter trasferire l'indagine all'ufficio di Procura che ha per legge più mezzi investigativi sarebbe molto importante: dunque a mio avviso quella sarebbe una scelta legislativa doverosa, che auspico e con il quale auspicio vi saluto cordialmente.





Annamaria Cisint

---

Sindaco di Monfalcone



ENRICO SBRIGLIA. Purtroppo non siamo stati in grado di rispettare, come era necessario, i tempi, per cui non faremo pausa e prenderemo il tempo per ascoltare la nostra Sindaca Cisint di Monfalcone, dove quella realtà più volte in qualche modo è stata evocata nel corso anche di questo incontro.

ANNAMARIA CISINT. Buongiorno e grazie, saluto tutti e ringrazio per questo invito. Ringrazio l'Osservatorio per tenere alta l'attenzione su questo tema così importante, tutte le Autorità e tutte le persone presenti. Grazie per aver coinvolto il Comune di Monfalcone, che governo da ormai quasi sette anni e in cui sono residente da sempre, sulla questione del caporalato.

La città di Monfalcone ha vissuto attorno ai suoi cantieri, da sempre, dal 1908. Dal 2005 è iniziato un percorso di utilizzo della manodopera proveniente dai Paesi più poveri, prevalentemente dal Bangladesh, attraverso una sorta di "delocalizzazione al contrario".

Ho ascoltato gli interventi precedenti, che condivido, e sottolineo che l'attuale situazione in cui versa il mercato del lavoro in determinati settori rappresenta un grave pregiudizio e un'evidente situazione di discriminazione di alcuni lavoratori; un grande divario tra la nostra idea del valore del lavoro e del lavoratore e ciò che è invece la realtà dei fatti nella mia città.

L'utilizzo forsennato - e in questo sta, mi permetterete la sottolineatura polemica - dell'appalto e del subappalto ha dimostrato, in questi anni, che questa non è la strada che ci deve ispirare per l'ottenimento della valorizzazione del lavoro.

Noi lo vediamo con i nostri occhi. Anche se spesso la documentazione è regolare, posso testimoniare personalmente che ci sono persone che la mattina presto attendono di entrare a lavorare in cantiere.

Mi permetterete questa franchezza, ma mi sorge qualche dubbio. Come mai ci sono delle persone fuori che aspettano di capire se possono o no entrare? Come mai questo utilizzo smodato del subappalto oggi? Apro una piccola parentesi sottolineando che c'è chi afferma che ci sia scarsa manodopera del territorio, ma ci credo! Perché nessuno di noi vorrebbe lavorare con stipendi bassi e magari pregiudicando anche i diritti sacrosanti che il lavoratore deve avere.

Allora, io mi chiedo, in tutto questo, quando ragioniamo di questi argomenti, come ci muoviamo? Non ci credo più al fatto che non ci siano lavoratori a disposizione, perché ho fatto il tecnico troppi anni per non approfondire i temi e non capire che ci sono delle piattaforme dove i lavoratori sono a disposizione.

So che ad esempio questa Regione mette a disposizione livelli formativi importanti, quindi chiedo, se ci sono piattaforme dove i lavoratori sono a disposizione, a livello di Regione e a livello di Ministero, abbiamo un tavolo nazionale, posso averlo verificato direttamente con il Ministero del Lavoro, allora mi domando come mai questo utilizzo nei sistemi produttivi, particolarmente in uso dove ci sono situazioni industriali importanti, sia ancora così in voga? E la risposta è evidentemente molto semplice, perché è conveniente economicamente che sia così.

In Francia non è così, ho approfondito il sistema Saint Nazaire, non è così. Ma è ovvio che se tutti quelli che possono, diceva prima il professore, il bastone e la carota, beh, se tutti quelli che devono fare i controlli hanno risorse umane ridotte al lumicino, è logico che anche questi controlli è difficili che possano essere fatti.

Ringrazio di cuore tutti gli operatori che si danno molto da fare nella nostra provincia di Gorizia, nella nostra Regione e in generale nel nostro Paese, per far sì che i diritti e il sistema di legalità siano rispettati. Però, devo dire che questo gioco di squadra oggi mi sembra faccia un po' di acqua da tanti punti di vista e la nostra situazione, che continuiamo a sottoporre a tutti i livelli, lo dimostra.

Quindi l'auspicio che faccio da amministratore, ma prima di tutto da cittadino italiano, da mamma, da Sindaco infine, è quello di riprendere in mano tutta questa opportunità di sviluppo che i nostri territori hanno, valorizzando non soltanto l'aspetto del PIL, non soltanto l'aspetto del reddito, non soltanto l'aspetto economico, fondamentale, ma cercando di dar valore ai territori.

Faccio il Sindaco e credo sia giusto dar valore ai territori, che in questo momento vengono sviliti e usati senza dare valore al lavoro e al lavoratore, perché il dumping che si genera in queste situazioni non fa bene a nessuno.

E' un dumping economico e giuridico, che pregiudica la possibilità di avere un mercato del lavoro pronto a reagire e ad essere a disposizione delle esigenze e dei fabbisogni delle aziende.

Sono convinta che scuola, Regione e istituzioni tutte abbiano questa volontà e sono certa che il gioco di squadra possa premiare e farci crescere in questo senso.

Grazie e buon lavoro.



# Amedeo Pascolo

---

Sindaco di Venzone



ENRICO SBRIGLIA. Ora, una piccola inversione nei lavori. Visto che c'è stato proprio l'ingresso importante del Sindaco di Monfalcone, è opportuno che intervengano gli altri Sindaci, tal che quanti rappresentano il mondo sindacale possano replicare, in termini anche di contenuti, ciò che verrà rappresentato a livello territoriale dai nostri amministratori locali.

Quindi invito Amedeo Pascolo, Sindaco di Venzona, che ha scoperto da poco che qualche mummia si trattava in realtà di un qualche lavoratore in nero.

AMEDEO PASCOLO. Grazie Presidente dell'opportunità di portare in questo insieme di soggetti importanti, alcune esperienze.

È un tema che nei territori viviamo, dunque ci tocca lavorare sulla prevenzione; innanzitutto sappiamo che se vogliamo ottenere dei risultati dobbiamo operare in tempi lunghi, anche se il territorio a cui appartengo, l'alto Friuli, è un piccolo luogo senza episodi rilevanti legati all'immigrazione clandestina, nondimeno ci sono imprese che richiedono manodopera e quindi le azioni che si mettono in campo rivolte ad avvicinare il lavoratore, devono essere accompagnate da un percorso finalizzato all'inserimento dei lavoratori extracomunitari in un ambito di cittadinanza legale, che li condurrà al lavoro, a creare una famiglia, ad inserirsi nel territorio.

Esaminando a distanza alcune azioni svolte in passato, la ragione del successo di queste partite è stato quando la rete ha interfacciato nei confronti del lavoratore non solo sul versante dell'orientamento, della conoscenza e della competenza, sicuramente utili, ma una commistione un po' più profonda con il progetto di vita della singola persona, creando piani di lavoro individuali - l'Assessore alla formazione e al lavoro ha fatto grandi lavori da questo punto di vista - mirati a comprendere se quel lavoratore, con questo orientamento, vada trattato attraverso l'istituzione scolastica e formativa, per il trasferimento delle conoscenze e competenze necessarie per inserirsi nel mondo del lavoro.

Abbiamo visto che tutto ciò non bastava, nel senso che questo tipo di lavoratori sono più a rischio, entrano più facilmente in alcuni meccanismi devianti e non avvicinati allo Stato, percorso naturale ad ognuno di noi, ma vengono avvicinati a situazioni meno positive.

Ecco, il completamento di lavoro che oggi constatiamo, a distanza di dieci anni sono le famiglie inserite nel territorio, che possiamo definire "casi positivi" a cui ispirarci per riproporre questo approccio. Sono prevalentemente nei confronti di coloro i quali la rete ha espresso, (per rete intendiamo la scuola, le istituzioni, gli enti locali, le forze dell'ordine, gli uffici del lavoro, le grandi imprese, il sindacato e, non da ultimo, tutta quella parte che riguarda il mondo del lavoro), una grande condivisione al progetto.

Partendo da questa esperienza, con questo piccolo contributo sostengo che si può trattare un piano di lavoro individuale che compartecipi anche nel piano di vita della singola persona.

Questo aspetto connota certamente, in maniera molto più radicata, la situazione che è venuta a determinarsi e che ha portato poi quel lavoratore a diventare un cittadino italiano. Ovviamente, c'è il tema che riguarda il deficit della lingua, l'approccio alla cittadinanza, ma diventerà più facilmente un cittadino italiano, che forma una famiglia che mediamente, abbiamo osservato oggi, hanno da uno a quattro figli. Grazie per l'occasione.

ENRICO SBRIGLIA. Grazie.





# Giovanni Gargano

---

Sindaco di Castelfranco Emilia Giovanni Gargano  
Coordinatore provinciale di Modena di Avviso Pubblico



ENRICO SBRIGLIA. Facciamo partire prima un breve filmato, riferito a una realtà che ho avuto modo di conoscere da vicino, il Comune di Castelfranco Emilia. Poi, il Sindaco farà il suo intervento. Grazie.

*(Viene visionato un filmato)*

ENRICO SBRIGLIA. Grazie davvero al Sindaco, anche perché sono stato in quella città dove ci sono diverse comunità, Sikh, Bangla, Nigeriane. Ebbene, l'Amministrazione è riuscita a costruire un sistema di armonia che, in qualche modo, mi ha meravigliato, ecco, mi ha meravigliato.

GIOVANNI GARGANO. Per non ammorbarvi ulteriormente, chiederei alla regia se può interrompere il video, anche perché poi "Il sapore del riscatto" può essere recuperato su YouTube tranquillamente. Il protagonista, non so se qualcuno l'ha riconosciuto, è Salvatore Striano, ex camorrista, con un *curriculum vitae* di tutto rispetto, che ha incontrato in carcere i fratelli Taviani e, durante questo incontro, è diventato uno degli attori più protagonisti del nostro vissuto.

Io sono il Sindaco di Castelfranco Emilia, sono un Sindaco di campagna, letteralmente: siamo in piena pianura padana, fra Modena e Bologna. Ovviamente non posso nascondere la mia provenienza, visto anche l'accento.

Questo docufilm è il risultato, è l'essenza, di un incontro tra il dottor Sbriglia e me, avvenuto diversi anni fa, quando lui era Provveditore della nostra Regione e io andai da lui e dissi: "Dottore, ho in mente di fare un qualcosa che possa, in una qualche maniera, riempire di significato la parola, quasi un ossimoro, "carcere aperto", in cui il territorio sostanzialmente diventi un elemento di prevenzione terziaria". E come farla questa prevenzione terziaria? Portando all'interno ciò che per noi è un'eccellenza identitaria fondamentale, che siamo noi stessi, il nostro DNA. Castelfranco Emilia è la città che ha dato i natali al tortellino tradizionale che tutti noi conosciamo, l'abbiamo utilizzato come strumento e come veicolo appunto per rafforzare i temi della prevenzione terziaria, attraverso che cosa? Un elemento fondamentale, che è quello del lavoro.

Le autorevolissime persone che mi hanno preceduto, hanno sostanzialmente toccato tutte questo aspetto: dove c'è lavoro c'è dignità e dove c'è dignità, c'è anche la possibilità di recuperare meglio le persone.

Questa mattina, e ringrazio il dottor Sbriglia per l'invito e tutte le autorevoli autorità e i consiglieri e le consigliere qui presenti, che ringrazio, abbiamo visto e toccato con mano quanto è complesso questo tipo di elemento, ma credetemi ho passato ore a pensare quale poteva essere la connessione fra quello spezzone di docufilm che vi ho fatto vedere, quindi dell'ambiente penitenziario, di recupero delle persone, di riabilitazione e di rimessa in società di queste persone, che hanno deviato il loro progetto di vita, con il tema del caporalato, con il tema che abbiamo trattato questa mattina.

Ebbene, credo che sia assolutamente un elemento, che è quello della dignità delle persone, che non dobbiamo dimenticare. A volte, e purtroppo, questi invisibili, in quanto tali sfruttati e poi utilizzati biicamente da altri, ovviamente, creano delle connessioni anche con la criminalità organizzata e, purtroppo, sul nostro territorio fenomeni come cooperative spurie, criminalità organizzata, etc..., le abbiamo toccate tutte con mano e le abbiamo vissute, non da adesso, ma già da diversi anni e le autorità preposte stanno facendo, e ringrazio la Guardia di Finanza, i Carabinieri, l'Ispettorato del Lavoro, tutti coloro che sono impegnati al contrasto di questa distorsione, perseguendo quei valori che tutti noi in una qualche maniera condividiamo.

Ritengo che questa invisibilità la dobbiamo fare emergere, la dobbiamo far diventare concreta, dando valore a questi percorsi che noi come Città, come territorio, come Provincia, come Regione, stiamo portando avanti; penso che molti di voi abbiano sentito parlare del progetto "Common Ground", di cui anche la regione Friuli Venezia Giulia fa parte insieme alla Regione Emilia-Romagna e altre Regioni del Nord, si tratta di un progetto interregionale in cui si mette al centro appunto la prevenzione, come elemento distintivo di recupero e di rimessa in sesto di un fenomeno tema come quello del caporalato, ma soprattutto anche della rimessa al centro dei valori che stanno intorno alla dignità umana, che si esprime anche con un lavoro pulito e assolutamente dignitoso.

Chiudo, ringraziando, facendovi vedere questa cosa, che immagino tutti conosciate. È un altro prodotto identitario della nostra Regione: è l'aceto balsamico tradizionale. Voi direte: ma 'sto Sindaco... vabbè... vi ho detto che sono un Sindaco di campagna e ho parlato di tortellini, visto l'orario, e di aceto balsamico,

ma sapete che per riempire questa bottiglia, la prima goccia che esce dalla botte, che età ha? Qualcuno lo sa? Tecnicamente sono dodici anni, la prima goccia che può essere versata in questa bottiglia, disegnata da Giorgetto Giugiaro, deve aver passato un processo di maturazione e invecchiamento di almeno dodici anni e poi, da lì, si va anche ben oltre.

Perché vi dico questo? Perché credo che il tempo e soprattutto il rispetto dei processi, devono rispettare delle regole, perché sennò questo prodotto, come molti prodotti nostri nazionali legati al nostro *food*, e non solo, non rispettando questi tempi sicuramente vengono trasformati in altro e sappiamo bene che le agro-mafie fanno anche questo tipo di attività.

Ecco perché dentro questa bottiglietta, che fra 30 secondi regalerò al dottor Sbriglia, come segno di amicizia, ma soprattutto come segno indelebile di legalità, perché laddove ci sono le scorciatoie sicuramente non stiamo facendo la cosa giusta. Grazie.

ENRICO SBRIGLIA. Grazie davvero al Sindaco, anche perché sono stato in quella città dove ci sono diverse comunità, Sikh, Bangla, Nigeriane. Ebbene, l'Amministrazione è riuscita a costruire un sistema di armonia che, in qualche modo, mi ha meravigliato, ecco, mi ha meravigliato.

Rodolfo Ziberna

---

Sindaco di Gorizia



ENRICO SBRIGLIA. Continuiamo velocemente, perché abbiamo proprio tempi limitatissimi e dovremmo avere in collegamento il Sindaco di Gorizia, Rodolfo Ziberna. Sapete che Gorizia è la città della cultura europea insieme a Nova Gorica e l'importanza... (*audio interrotto*) all'immigrazione è sempre stata alta, ma anche piena di umanità. Ecco, grazie.

RODOLFO ZIBERNA, (*in collegamento da remoto*). Grazie, innanzitutto saluto la platea estremamente qualificata di oggi e un ringraziamento particolare al dottor Sbriglia per questo quasi necessario approfondimento.

Grazie al cielo, come è emerso dagli interventi precedenti, il fenomeno nel Friuli Venezia Giulia è circoscritto, rispetto ad altre località del Paese, però si è parlato anche pochi minuti fa di quanto è accaduto, non precisamente nella città di Gorizia, ma nel territorio Isontino, nella nostra provincia. Si è citato quello di cui i media hanno ampiamente riferito, mi riferisco perciò a quelle quattro persone che sono state indagate, accusate di intermediazione illecita e di sfruttamento della manodopera. Mi riferisco naturalmente all'art. 603 bis, con quelle aggravanti relative alle minacce e all'uso dei minori.

Parliamo davvero di un fatto squallido, terribile, di una trentina di persone, come già è stato riferito, nell'ambito agricolo, che erano davvero letteralmente segregate, che vivevano in modo disumano, in abitazioni fatiscenti, ammassati, minacciati, percossi quando chiedevano delle retribuzioni più decorose. Ecco, ho sentito riecheggiare un aggettivo particolarmente calzante: odioso, crimine odioso, nel vero senso della parola. Però ci sono altri, chi mi ha preceduto senza dubbio aveva i titoli per parlare e delle iniziative legislative e della repressione, che ovviamente viene fatta attraverso la Magistratura e le Forze dell'Ordine.

Ecco, io da Sindaco però mi chiedo: cosa possiamo fare noi sul territorio? È ovvio che, in questo come in qualunque altro ambito, è ovvio che la strada della prevenzione è la migliore. Ma la prima cosa che mi ha colpito, mi ha davvero profondamente colpito, è la necessità di far uscire da una sorta di *comfort zone* morale, etica, in cui si trovano questi titolari di aziende, questi che commettono questi reati, perché addirittura si sentono giustificati, senza pensare al trattamento al quale vengono sottoposte queste persone, trattamento che sarebbe assolutamente ripugnante anche se fosse applicato a del bestiame, applicato a degli animali, eppure questi trovano quasi una giustificazione: sono costretto, perché? Perché non trovo la manodopera. Una cosa, ovviamente, che non sta né in cielo né in terra.

Però da Sindaco, nel momento in cui un territorio deve cercare di unire, di far incrociare, di far incontrare una domanda con un'offerta, un argomento che perciò potremmo ritagliare in questo contesto, per non ripetere argomenti che sono già stati trattati, ad esempio un riferimento a quello che l'Assessore Rosolen aveva già detto, cioè quelle quote, il contingentamento.

Ecco, ad esempio, riuscire a trovare una sorta di canale privilegiato per quelle aziende che sono in grado, attraverso perciò una garanzia che però devono fornire le medesime aziende, i medesimi imprenditori, nel reclutamento di persone, per smantellare, per vuotare progressivamente anche quella giustificazione, per consentirci di isolare e individuare più facilmente quelli che si comportano invece in modo difforme dalla Legge.

Perciò una sorta di corsia privilegiata, come dicevo, per assumere, per reclutare persone, in Italia, ma anche questo vale, ed è di estrema attualità, negli hub all'estero, non soltanto a quelli in Albania, ma anche agli altri che verranno realizzati nel Nord Africa, con personale formato. È ovvio che non mi riferisco al cardiocirurgo, personale dotato di quelle competenze basiche e minimali, che servono però alla nostra impresa, perché è una fotografia, è un dato che tutti noi conosciamo e possediamo. In Italia, da un milione di bambini, un milione di persone nate ogni anno, siamo scesi sotto la soglia psicologica dei 400 mila. Questo significa che ormai il trend è quello, questo significa che ormai noi non saremo assolutamente in grado di assicurare all'impresa, alle aziende, dal piccolo artigiano, dall'esercizio commerciale, fino alla media o grande impresa, quelle competenze, quei profili di cui l'impresa ha bisogno.

Il rischio davvero, quello slogan che rammentiamo tutti, molto in voga alcuni anni fa: "prima gli italiani". Se noi non percorriamo con determinazione questa strada, cioè della acquisizione di persone non italiane dotate di formazione e competenza, "prima le italiane" saranno quelle aziende che chiuderanno. Questo, perciò, è molto *borderline*, ma si collega anche con quella presenza di migranti che già c'è in modo importante in Italia, ovviamente Gorizia come Trieste sono *front line*, intercettano per prime questo flusso dalla rotta balcanica. Ma visto che in larga parte, in parte importante, questi mascalzoni che usano queste persone, che maltrattano, che sfruttano queste persone in modo disumano, come questa manovalanza

viene attinta in larga parte dal flusso di migranti, questo potrebbe essere uno strumento per consentire di arginare in parte, perché ripeto, questa parliamo soltanto di una componente, è ovvio che l'attività di *intelligence*, l'attività di prevenzione, scusate, l'attività di repressione deve continuare.

Però attenzione a non dimenticarci questo aspetto, che potrebbe, facendo leva su questa componente, potrebbe essere un aspetto che potrebbe aiutarci.

Ho cercato di portare un contributo, ritagliato, senza dover ripetere o senza entrare in ambiti che chi mi ha preceduto ovviamente ha affrontato in modo assai migliore, con maggiori competenze rispetto a me.

ENRICO SBRIGLIA. Grazie davvero, Rudy, perché hai parlato con la tua solita schiettezza, non nascondendo che appunto abbiamo un grande problema all'interno anche delle nostre aziende.



Massimo Marega

---

Segretario Generale FILLEA FVG



ENRICO SBRIGLIA. Adesso, ecco, Massimo Marega, Segretario generale della FILLEA FVG, che ho avuto modo di conoscere, che sicuramente anche lui saprà vivacizzare, e non poco, questo nostro incontro.

MASSIMO MAREGA. Buongiorno a tutte e tutti e ringrazio naturalmente il Presidente dell'invito, che mi permette anche di portare un piccolo contributo da chi si occupa quotidianamente di un comparto come quello delle costruzioni.

Nel comparto delle costruzioni, che io seguo, ho potuto appurare come in una regione di confine, come il Friuli Venezia Giulia, particolarmente esposta al fenomeno dell'immigrazione e anche a una penetrazione particolarmente rilevante di lavoratori stranieri presenti nel nostro settore, che toccano in alcune province, come quella di Trieste, punte anche superiori al 60%, ho avuto modo di appurare come le reti migratorie rappresentano un insieme di legami che collegano i migranti nelle aree di origine e di destinazione, attraverso legami di parentela e di origine comunitaria condivisa.

Le reti migratorie creano fenomeni sociali che aiutano i nuovi arrivati a entrare nel mercato del lavoro, a trovare ad esempio un insediamento residenziale e generando così un tessuto sociale ristretto, che riduce la mobilità sociale dei nuovi arrivati e che può contribuire, in alcuni casi, anche a costruire o a costituire reti criminali o di sfruttamento, basate anche sulla mancanza di una reale integrazione nella società.

Spesso le comunità di migranti nel Paese di arrivo sviluppano reti strette tra il Paese ospitante e il Paese di origine, con l'obiettivo di reclutamento del personale per i lavori da svolgere, in particolare in settori come quello dell'edilizia, che abbisogna molto, naturalmente, di manodopera.

Questo meccanismo genera un circolo vizioso di sfruttamento o di distorsione del mercato del lavoro, anche attraverso, naturalmente, la necessità dei servizi che queste persone hanno, perché hanno bisogno, naturalmente, di alloggio, di assistenza sanitaria, anche dei cosiddetti servizi sociali, con il rischio di trasformare i migranti o la cosiddetta "manodopera straniera" in una comunità separata del tessuto sociale che li ospita, mantenendoli in molti casi all'interno di una rete di sfruttamento in cui si insinuano fenomeni come quello del caporalato, perché il sottile legame tra irregolarità e illegalità in molti casi conosce diverse modulazioni di tipologia di rischi intrecciati tra loro, fatti di illegalità amministrativa, contrattuale, fiscale e sociale.

In tal senso, in Friuli Venezia Giulia registriamo, come FILLEA CGIL, una convergenza importante da parte di tutte le parti sociali, associazioni sindacali e associazioni datoriali, rispetto alla richiesta di percorsi e obiettivi condivisi, come la richiesta presso le Prefetture per l'istituzione di protocolli per le intese, per l'istituzione di osservatori permanenti inerenti al tema della sicurezza sul lavoro e della regolarità nei cantieri edili e in ugual misura anche la richiesta di protocolli per l'inserimento socio-lavorativo di richiedenti titolari di protezione internazionale e di cittadini stranieri in situazione di vulnerabilità, a dimostrazione oggi che tutte le parti sociali, per quanto riguarda il comparto delle costruzioni, stanno pensando in maniera coordinata e condivisa a un'idea di programmazione futura del nostro settore, di risoluzione delle problematiche esistenti nel medesimo.

Per quanto concerne invece gli aspetti più tecnici riguardanti al nostro settore, io vorrei portare alla vostra attenzione l'accordo sottoscritto a Roma pochi giorni or sono, il 30 novembre, dal Commissario straordinario per il Giubileo, per opere che valgono centinaia e centinaia di milioni di euro. Le organizzazioni sindacali unitarie di settore, CGIL, CISL e UIL, assieme congiuntamente a Roma e Lazio, e naturalmente congiuntamente anche alle principali associazioni datoriali, hanno sottoscritto un accordo che rappresenta un importante precedente nei contenuti e nelle procedure, da esportare auspicabilmente anche in altri territori, come il Friuli Venezia Giulia e sperabilmente, naturalmente, anche nei territori provinciali e che sancisce un modello di contrattazione di anticipo sul nuovo Codice degli Appalti.

Associazioni datoriali che, in questo caso, hanno accettato e condiviso con noi la sfida della qualità a favore dei lavoratori e anche delle imprese più virtuose, perché CGIL, CISL e UIL non sottoscrivono solo gli accordi o i rinnovi contrattuali sulla vigilanza, e ricordo a tutti che noi li sottoscriviamo anche assieme alle controparti.

Nel merito sintetico dell'intesa, vi è che il medesimo accordo tiene dentro praticamente tutti i diversi lavori, come un'unica singola opera, sulla stregua del modello Sisma 2016. L'applicazione, dunque, stringente dei contratti collettivi nazionali edili e dei perimetri contrattuali, nello stesso bando di gara, vi è un piano esplicito normativo di riferimento al Decreto Ministeriale 143 del 2021, che regola la congruità. La congruità, il documento unico di regolarità contabile, ha portato fuori dal lavoro grigio e dal lavoro nero

circa 200 mila lavoratori dell'edilizia.

L'estensione a tutta la filiera delle migliori norme relative a salute e sicurezza, con esplicito riferimento alla formazione, la priorità per le procedure di gara, che hanno effetto svantaggioso, garantendone i livelli premianti di qualità e gli aspetti sociali e ambientali, perché abbiano sempre un punteggio complessivo superiore alla componente del prezzo. La verifica della congruità come elemento presente sin dal bando e per l'avvio, per tutti i cantieri ancora da mettere in esecuzione, del settimanale di cantiere, fa sì che le norme specifiche sul subappalto, in particolar modo in attuazione dell'art. 119, comma 17, del Decreto legislativo 36, al fine di garantire maggiore sicurezza ai lavoratori in cantiere, viene esclusa sin dal bando di gara, la possibilità che tutte le lavorazioni edili possano formare oggetto di ulteriori subappalti. In pratica, è vietato il subappalto a cascata, lì dove nel settore delle costruzioni e non solo nel settore delle costruzioni, noi registriamo le particolari criticità di tentativi di infiltrazione o di irregolarità.

Questo accordo, a mio avviso, rappresenta la vera garanzia affinché il subappalto rimanga come previsto dal Decreto 77/2021 a carattere specialistico e non mera compressione del costo del lavoro, della sicurezza e dei diritti dei lavoratori, un passaggio fondamentale, al fine di poter limitare in maniera significativa la riduzione della trasparenza, dell'efficienza, fintanto anche della legalità o della regolarità, insita nel meccanismo dell'affidamento diretto legata alla scelta del nuovo codice.

Un comparto delle costruzioni, dunque, che è stato capace di aprire una strada di legalità e trasparenza, con una sfida tutta a cogliere anche nella nostra Regione, per collocare il nostro Paese nella parte alta della competitività internazionale del mercato del lavoro, evitando scelte basate sulla compressione dei salari e dei diritti, che aumentano lo spazio per fenomeni collegati alla irregolarità, nel migliore dei casi, o alla illegalità. Perché abbiamo gli anticorpi per un impegno che non ha colore politico, ma che è frutto anche di scelte politiche, perché non siamo impermeabili a tali fenomeni, ma abbiamo se vogliamo gli strumenti per contrastarli, a partire ad esempio anche dall'interscambio di dati, non sempre così scontati nel nostro settore, fra tutti i soggetti che a vario titolo sono portatori di un interesse all'interno del settore, come ad esempio anche le casse edili, come l'Ispettorato del Lavoro e tanti altri soggetti.

Da questo punto di vista, il comparto delle costruzioni in Friuli Venezia Giulia, ma non solo, si fa promotore di una visione sistemica per il contrasto alle problematiche che qui oggi abbiamo messo in discussione. Grazie.

ENRICO SBRIGLIA. Grazie. È interessante e importante quell'aspetto della congruità e non la insidiosa economicità negli appalti e nei subappalti, perché è lì che poi si nasconde forse il pericolo più grande.

Anna Limpido

---

Consigliera regionale di parità



ENRICO SBRIGLIA. Un mio errore, ecco, invito, che non me ne abbia, l'avvocato Anna Limpido, Consigliere regionale di Parità, a svolgere il suo intervento.

ANNA LIMPIDO. Buongiorno a tutti e grazie, grazie all'Osservatorio. Enrico, come potrei averne? Assolutamente, anzi ti ringrazio di avermi chiamato.

Io porto i saluti di tutta la rete delle Consigliere di Parità, che è costituita dalla Consigliera di Parità della Regione, che sono io, che ho ricevuto questo incarico e svolgo questo ufficio dal 2021 e dal 2021, anche, sono state nominate le quattro Consigliere di Parità delle nostre quattro province.

Chi è la Consigliera di Parità? Perché c'entra oggi sul tema del caporalato? Vorrei subito fugare dei dubbi, che spesso sono percorsi.

La Consigliera di Parità non è un organo politico, non fa politica, non è un organo collegiale come le Commissioni di Pari Opportunità. È un pubblico ufficiale. Quindi, già questo non solo differenzia, per rigore di attività che viene svolta, ma anche comporta che la Consigliera di Parità ha tutti gli obblighi che pendono su qualunque pubblico ufficiale.

Questo significa, nel caso di specie, che quando la Consigliera viene a conoscenza di discriminazioni e nello specifico discriminazioni di genere, lei ha l'obbligo di tutelare quella situazione o in via conciliativa o anche adendo alle sedi competenti.

Prima il professore l'ha spiegato molto bene, il caporalato può avere una sfaccettatura più criminosa o più di inadempienza contrattuale. Ecco, in base alla natura, a cosa viene violato, la Consigliera di Parità ha l'obbligo anche di farsi portavoce e promuovere un'azione anche in caso di azioni collettive, anche dove i diritti, i lesi non siano stati ancora individuati.

Quindi, la Consigliera di Parità non ha solo dei poteri e dei doveri di agire, ma è anche portatrice di un interesse, che è quello del rispetto della normativa del lavoro, ovviamente in relazione all'equilibrio e alla parità di genere.

Cosa c'entra la parità di genere all'interno del caporalato? Questo è un interrogativo che il legislatore si è posto, in realtà, solo ultimamente. Ricordiamoci che solo nel 2018, sul tavolo ministeriale che si occupa della materia del caporalato sono state invitate, in maniera fissa, le Consigliere nazionali di Parità e questo proprio perché si è voluto dare e si è ritrovata una lettura di genere del fenomeno caporalato, non solo per tipo di attività svolta, pensiamo ad esempio ai servizi più prossimi alle persone, ai servizi sociali, ma anche in caso ad esempio di fenomeni di sfruttamento riconducibili all'agricoltura. Prima è stata tanto menzionata, ma sono stati menzionati anche in tanti altri settori.

Il fenomeno di genere comporta un *plus*, una violenza ulteriore delle donne sfruttate, una sorta di somma di una violenza di genere già sistematica, che noi già ritroviamo nel mondo del lavoro a peso delle donne, su una materia così già difficile, grave socialmente, da un punto di vista del lavoro, che appunto porta con sé il fenomeno del caporalato.

Le azioni delle Consigliere di Parità dal 2018 ad oggi sono molteplici e sono state quasi tutte incentrate alla materia, al tema dell'agricoltura, delle donne in agricoltura.

Alla fine del 2022, la Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, ha anticipato una nuova programmazione e quindi che ricoprirà gli anni 2021-2027, nella quale la presenza strutturale delle Consigliere di Parità è stata già inserita in maniera inequivocabile, il che comporta non solo il coinvolgimento delle Consigliere nazionali di Parità, ma anche di tutta quella rete delle Consigliere territoriali, di cui in Friuli Venezia Giulia, come dicevo, dal 2021 esercito e porto avanti, svolgo questo ufficio, e mi piace ricordare che già un paio di mesi fa, insieme al Presidente dell'Osservatorio, ci siamo già incontrati proprio nella provincia di Gorizia, che come è stato ben ricordato è la provincia dove adesso è aperta proprio una pratica, portata avanti dalla Procura, di indagine e di emersione del lavoro, di sfruttamento del lavoro ed è stata molto importante questa azione di dialogo, di sensibilizzazione, di attenzione pubblica su questo fenomeno, lì dove come Consigliera ho invitato sia le parti sindacali ma anche le parti datoriali, dove le aziende hanno ben rappresentato, ed Enrico mi piace ricordarlo, che le aziende sane sono contro il fenomeno del caporalato, perché come l'hanno ricordato prima, questo significa anche un'illecita competizione.

Quindi io con questo concludo, vi saluto e vi ringrazio nuovamente.

SBRIGLIA. Grazie avvocato Limpido, anche per il rispetto di una tempistica in questo momento necessaria.





# Luciano Bordin

---

Luciano Bordin, USR CISL FVG con delega al Mercato del Lavoro



ENRICO SBRIGLIA. Invito il dottor Luciano Bordin, con delega al mercato del lavoro, della USL CISL del Friuli Venezia Giulia.

LUCIANO BORDIN.

Ringrazio il dott. Sbriglia per l'invito e saluto tutti i presenti.

Crediamo che oggi l'importanza di questo incontro sia proprio il rimettere all'attenzione pubblica questo tema, che è un tema assolutamente dirimente rispetto al lavoro, alla qualità del lavoro e alla qualità della civiltà di un Paese.

Spesso questo fenomeno è sottaciuto e sottostimato. Credo che questo sia uno dei temi che dovremmo tenere costantemente all'attenzione, che parte in maniera molto generica dal lavoro nero, ma che poi va a toccare una serie di settori economici e di aspetti civili molto ampi e rilevanti. Chi mi ha preceduto ha parlato del settore edile, ma c'è tutta la partita del settore agricolo, del delivery, dei cosiddetti rider, e richiamando la Consigliera della Parità, il settore dell'assistenza alla familiare.

Ma si va oltre i specifici settori produttivi, è un fenomeno tra i più odiosi del mondo del lavoro che lo ritroviamo nella filiera degli appalti, sia pubblici che privati, nella intermediazione del lavoro illegale quotidiano in settori più disparati sino ad arrivare al fenomeno più eclatante del caporalato vero e proprio. Quindi c'è la necessità di un cambiamento anche dal punto di vista legislativo come sollevato nell'intervento del dottor De Nicola.

Allora crediamo che il caporalato vada osteggiato a partire da un aggiornamento continuo dei dati di questo fenomeno nei vari ambiti della vita economica del paese, è il punto di partenza per sviluppare politiche di contrasto del fenomeno, perché altrimenti corriamo il rischio di parlare del nulla e, concordando con l'assessore Rosolen, vanno messi in rete tutti i soggetti che fanno della prevenzione e del contrasto a questi fenomeni, a partire dal lavoro nero in avanti, il loro punto di forza, e tra questi storicamente ci sono le organizzazioni sindacali.

Vanno quindi condivise e messe in rete politiche di prevenzione, percorsi legislativi chiari e per quanto ci riguarda, lo diceva bene prima il mio collega della CGIL, accordi sindacali, nazionali, settoriali, territoriali e nel rapporto contrattuale ci stanno anche gli enti bilaterali. Va ricordato che gli enti bilaterali sono organismi contrattuali paritetici tra le organizzazioni dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro, che sono i primi a chiedere un intervento forte da parte delle istituzioni su questo tema per eliminare il dumping economico che il lavoro irregolare produce rispetto a chi lavora rispettando le regole.

Cosa può fare un'organizzazione sindacale come la CISL? Da sempre, storicamente, in prima linea, contro lo sfruttamento del lavoro. Lo strumento è la contrattazione, lo ripeto, in tutte le sue declinazioni. Questo è punto di partenza per essere noi momento di riferimento, anche in una possibile rete, per la tutela necessaria per le ricadute sociali per i lavoratori e le loro famiglie coinvolti in questi percorsi lavorativi.

Il lavoro è una nostra competenza, la nostra difesa del lavoro è la nostra stella polare? Sì.

Poi lo diceva prima il professore Garofolo, qualche volta firmiamo anche contratti non particolarmente felici nel valore della retribuzione, però voglio ricordare che non è sempre facile firmare contratti che sono firmati da due soggetti e in alcuni settori sono contratti borderline, oltre quel livello si passa al lavoro nero. Allora, è opportuno mettere sulla bilancia cosa è più conveniente, un contratto o il lavoro nero e per noi la scelta è sempre il contratto.

Poi è chiaro, i contratti vanno rinnovati, perché il problema della retribuzione è un problema serio e quindi da questo punto di vista non c'è dubbio che questo sia in assoluto un tema importante. La contrattazione collettiva in questo Paese, va sostenuta, anche legislativamente.

Vanno affrontati per la CISL le problematiche del contesto sociale cui questi fenomeni si manifestano e si alimentano. Parliamo di temi come il lavoro povero, la povertà, l'immigrazione, la casa, la sanità e l'educazione, per questo abbiamo promosso e sosteniamo associazioni che coinvolgono cittadini italiani e immigrati su queste problematiche.

Non è sufficiente, non basta la repressione anche se vi è la necessità di potenziarla e, per fare questo, sarebbe opportuno che finalmente si portasse a conclusione, dopo decenni di tentativi, un coordinamento vero tra gli organi ispettivi.

L'altro tema, e poi chiudo veramente, è il tema della formazione. Soprattutto con gli immigrati, come ben rappresentato nell'intervento del Sindaco di Finale Emilia, è centrale il tema della conoscenza della lingua. La conoscenza della lingua è assolutamente necessaria, è preconditione per l'integrazione, sennò vi è il rischio che il solo riferimento alle proprie comunità linguistiche non sia momento di emancipazione e

crescita civile ma al contrario diventi possibile humus di illegalità se non proprio diventino prede di “mafie” etniche che si mescolano con le nostre endemiche.

In un mercato del lavoro che chiede competenze che non si trovano diventa essenziale il ruolo della formazione a tutti i livelli per la creazione e valutazione delle competenze, per permettere un migliore inserimento dei lavoratori compresi quelli che più pagano la condizione di disagio nel tessuto economico di questo territorio.

Va colta l'occasione di un periodo che vede importanti investimenti e politiche di intervento da parte dello Stato e della Regione FVG

Questo è un modo buono per integrare e fare in modo che questi diventino non solo bravi lavoratori, ma anche bravi cittadini di questo Paese.

Questa Organizzazione Sindacale si rende disponibile alle iniziative che questo Osservatorio vorrà mettere in essere.

Io vi ringrazio.

SBRIGLIA. Grazie, grazie davvero. La lingua diventa davvero anch'essa uno strumento securitario, capire l'idioma del luogo dove ci si trovi diventa importante anche per poter acquisire spazi di diritti e di legalità.

Pierpaolo Romani

---

Coordinatore nazionale di Avviso Pubblico



ENRICO SBRIGLIA. Non so se c'è il collegamento, perché mi hanno rappresentato che c'era qualche problema, con il dottor Otto Bitjoka, Presidente dell'Unione delle Comunità Africane Italiane. C'è il collegamento? No, non c'è. Allora niente, allora saltiamo questo. Ci stiamo avviando, ormai, alla parte finale. C'è però il collegamento con il dottor Pierpaolo Romani, giusto?

PIERPAOLO ROMANI, (*in collegamento da remoto*). Buongiorno a tutti voi, ai Consiglieri e alle Consigliere del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, agli amministratori locali, tra cui Giovanni Gargano coordinatore per la provincia di Modena di Avviso Pubblico.

Sono il coordinatore nazionale di Avviso Pubblico, un'associazione che dal 1996 ad oggi ha messo in rete più di 560 Enti Locali, tra cui 11 Regioni, tra cui, quelle a voi più vicine, il Veneto, la Lombardia, l'Emilia Romagna. ed altre.

Lo scopo della nostra associazione è quello di mettere insieme e di organizzare quegli amministratori e quelle amministratrici locali, che indipendentemente dalla loro collocazione politica, fanno delle cose concrete e positive per promuovere l'integrità e la trasparenza, considerati strumenti di prevenzione e contrasto alle mafie e alla corruzione.

A questo importante convegno che avete organizzato sul tema del caporalato vorrei portare due informazioni.

La prima, è che come Avviso Pubblico abbiamo pubblicato questo volume, che si intitola "Sfruttamento e caporalato di Italia: il ruolo degli Enti Locali nella prevenzione e nel contrasto". Questo è un testo, che manderò al Presidente e al dottor Tomasin e a tutte le altre persone che ne faranno richiesta, è uno strumento che la nostra Associazione ha deciso di redigere non solo per promuovere una conoscenza corretta del fenomeno, come stamattina si è fatto, ma anche per dare l'idea di cosa possono fare gli Enti Locali in una logica che, come veniva opportunamente sottolineato stamattina, deve caratterizzarsi per la sistematicità e nella consapevolezza che quello del caporalato non è un fenomeno che possa essere esclusivamente circoscritto in un ambito repressivo penale.

Questa parte è essenziale, ma il caporalato richiama anche a questioni di natura demografica, economica, sociale, come hanno ricordato i sindacalisti e i rappresentanti di altri Comuni che sono intervenuti.

È fondamentale avere la coscienza che il caporalato si sviluppa in un sistema economico che predilige il profitto abbattendo i costi – primi fra tutti quelli della manodopera e del lavoro – rispetto all'innovazione dei processi produttivi e dei prodotti. Quando sento parlare di infiltrazione delle mafie, mi permetto anche di segnalare che queste organizzazioni criminali agiscono già all'interno dei mercati e anche al di fuori delle regioni del Mezzogiorno. Quello che tutti insieme dobbiamo fare è non permettere un loro allargamento nel settore economico e non solo. Aggiungo che anche l'Europa dovrebbe stare molto attenta su questo.

I mafiosi sono dei *problem solver*. Quando c'è un'emergenza, come può essere la difficoltà di reperimento della manodopera, i criminali sono in grado di far incontrare la domanda e l'offerta, di procurare materiali, capitali e di mettere in atto azioni finalizzate al riciclaggio del denaro e all'evasione fiscale.

L'altra informazione che vi volevo dire è che Avviso Pubblico ha avviato un progetto molto importante nella città di Verona e lo ha fatto con la Camera di Commercio, ente che ha istituito una "Consulta della Legalità". Nella Consulta ci sono le categorie produttive presenti nell'economia scaligera. Ogni categoria ha nominato un proprio rappresentante. Questa Consulta si rapporta con i quasi 40 Comuni veronesi sui 98 che aderiscono alla nostra Associazione, con la Questura, Prefettura, le Forze di Polizia. A breve, probabilmente, entrerà anche l'Università.

Noi abbiamo cercato di creare quella che abbiamo definito una "rete di legalità organizzata" e in questo progetto abbiamo previsto e realizzato un percorso di formazione, la realizzazione di una pagina internet apertamente consultabile, di un *vademecum* dove abbiamo indicato le buone e le cattive prassi, e abbiamo istituito quattro gruppi di lavoro: uno sull'agricoltura, uno sull'edilizia, uno sulla logistica e uno del turismo.

Utilizzando il modello dell'analisi Swot, per ciascun settore abbiamo cercato di individuare i punti di forza e di debolezza, le minacce e le opportunità. Insieme alle criticità abbiamo voluto evidenziare anche le positività già presenti in ciascun settore per prevenire e contrastare mafie e corruzione.

Sentivo prima che si parlava del tema dei controlli e della fatica di realizzarli per scarsità di personale e strumenti. Credo che questo sia un tema centrale, anche parlando di caporalato.

Nello svolgere i suoi progetti Avviso Pubblico cerca di lavorare in un'ottica sistemica e interdisciplinare, mettendo insieme non soltanto tra i Comuni, ma anche competenze ed esperienze diverse. Nel libro sul caporalato di cui vi ho parlato ne potete leggere diverse.

Per ulteriori approfondimenti e informazioni, io vi invito a visitare il nostro sito [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it) e spero anche che ci sia un modo col Presidente Sbriglia e gli altri componenti, di portare avanti tutto questo. Vi ringrazio per l'attenzione.

ENRICO SBRIGLIA. Ti ringraziamo noi, perché ancora una volta quella parola che per noi è magica e cioè una "strategia sistemica", è emersa anche nell'ambito dell'intervento del dottor Romani.



## Renata Della Ricca

---

Commissione regionale per le pari opportunità,  
Coordinatrice del gruppo Salute e Welfare



ENRICO SBRIGLIA. Adesso, per la dottoressa Dusolina Marcolin, abbiamo la nostra amica.

RENATA DELLA RICCA. Buongiorno a tutti, vi porto un saluto dalla Commissione Regionale Pari Opportunità tra uomini e donne, che è un organo consultivo. Saluto il Presidente, saluto il Vice Presidente Francesco Russo e vi porto i saluti della nostra Presidente, Dusy Marcolin.

La Commissione regionale per le Pari Opportunità cura il controllo e l'effettiva attuazione, nel territorio regionale, dei principi di uguaglianza e di parità sociale; svolge principalmente funzioni in campo istituzionale, economico, sociale e culturale, per rimuovere gli ostacoli che costituiscono discriminazioni dirette e indirette nei confronti delle donne e in modo particolare è indirizzata a favorire le azioni positive, nel rispetto della dignità delle donne e della valorizzazione delle competenze del mondo femminile, per contrastare tutte le forme di discriminazione e di violenza.

Ma la violenza non è solo quella fisica, ma spesso si cela dietro comportamenti discriminatori. Pensiamo ai ricatti psicologici, alle disparità di trattamento salariale, alle disparità nei luoghi di lavoro quando vengono imposti degli orari molto sfavorevoli come il part time, in modo particolare per le donne.

Bisogna riconoscere i ruoli le competenze nei luoghi di lavoro l'organizzazione, come dicevano le parti sindacali prima di me, nei CCNL di riferimento. C'è bisogno di trasformare, un sistema che evidentemente non aiuta ancora la parità tra uomini e donne.

Ma sul tema della violenza, io vorrei ricordare oggi qui una donna, una donna che è morta, Paola Clemente. Era un bracciante, un bracciante di 45 anni, morta sotto il sole cocente in Puglia, morta per svolgere il suo lavoro, un lavoro di 2 euro all'ora. Stava male quella mattina, ma lo stesso è andata a prendere il pulmino per recarsi nei campi, per svolgere il suo lavoro "la raccolta dei pomodori", perché se non si ricava al lavoro, il giorno dopo non sarebbe più stata chiamata.

Questa donna si è sentita male e non è rientrata più nella propria famiglia, dai suoi cari. Molti braccianti, uomini e donne muoiono nei luoghi di lavoro, muoiono nei campi ed è per questo che noi dobbiamo avere un occhio di riguardo, non solo per le donne ma anche per gli uomini.

Serve una vera svolta. Noi valutiamo e indichiamo come Commissione Pari Opportunità della regione Friuli Venezia Giulia, che serve una svolta culturale, incisiva, una collaborazione tra le parti sociali, tra le istituzioni, verso obiettivi comuni come la prevenzione, la legalità, la dignità e in modo particolare la qualità del lavoro. Grazie.

ENRICO SBRIGLIA. Grazie.



# La consegna degli attestati di tirocinio curricolare

---

consegna gli attestati Francesco Russo, Vice presidente del Consiglio Regionale

interviene Paolo Cuomo, Professore di Diritto Commerciale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Udine

con Paolo Tomasin, componente dell'Osservatorio Regionale Antimafia, sono presenti in Aula, o in collegati da remoto, i Tirocinanti, i quali hanno lavorato sul tema de "Il caporalato", *Focus* annuale 2023:

Lidia Bini, dell'Università degli studi di Udine

Eleonora Carpené, dell'Università degli studi di Udine

Erika Mutini, dell'Università degli studi di Padova

Lucrezia Carmazzi, dell'Università degli studi di Pisa

Sebastiano Pellegrina, dell'Università degli studi di Trieste

Edoardo Maniago, dell'Università degli studi di Udine



ENRICO SBRIGLIA. Adesso ci sarà la consegna degli attestati di tirocinio curricolare, con la presenza paziente del nostro Vice Presidente Francesco Russo.

Intervengono il professor Paolo Cuomo, del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Udine e i tirocinanti di ORA, anno 2022-2023, i quali hanno lavorato sul tema del caporalato, focus annuale dell'Osservatorio regionale Antimafia del Friuli Venezia Giulia.

Sarà il componente dell'Osservatorio, Paolo Tomasin, a curare questi aspetti anche di intervento ulteriore.

FRANCESCO RUSSO. Non me ne vogliono le autorità, ma questo è il momento come avevamo anticipato che a noi sta molto a cuore, l'investimento che il Consiglio Regionale ha fatto sui giovani, perché molte delle cose che abbiamo sentito stamattina valgono se siamo capaci di tradurle in capacità di coinvolgere e rendere protagoniste le nuove generazioni.

Quindi io, semplicemente, cedo la parola al professor Cuomo è presente in collegamento per dirci due parole rispetto al progetto.

PAOLO CUOMO, *(in collegamento da remoto)*. Molto volentieri. Buongiorno a tutti e grazie per aver organizzato questo evento e per aver invitato il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Udine. Ringrazio, in particolare, il Presidente Sbriglia con cui collaboriamo oramai da diversi anni e la Regione, per questo invito.

Mi scuso per non aver potuto essere presente fisicamente al Convegno e per avere solo pochi minuti per questo intervento da remoto, come potete immaginare e come al solito per un problema di sovrapposizione degli impegni lavorativi. In ogni caso, qualche minuto sarà senz'altro sufficiente per esprimere due concetti molto semplici.

Ho sentito chi è intervenuto prima di me, con molta più competenza di me, parlare dei problemi legati allo sfruttamento del lavoro. Dal punto di vista di chi si occupa di formazione universitaria, tengo solamente a sottolineare l'importanza della leva della formazione e della diffusione della cultura, oltre che della ricerca scientifica, nella prospettiva dell'emancipazione dallo sfruttamento del lavoro.

In questo spirito, devo dire che con una punta di orgoglio, ma anche di gratitudine verso l'Osservatorio, mi fa particolarmente piacere sottolineare l'importanza della collaborazione ormai pluriennale tra il nostro Dipartimento e l'Osservatorio, nella formazione dei nostri studenti.

La collaborazione con l'Osservatorio, nello svolgimento dei tirocini curricolari, è uno dei nostri fiori all'occhiello, perché gli studenti tornano sempre molto soddisfatti da questa esperienza: che rappresenta per loro un'occasione non solo di confronto con il mondo del lavoro, ma anche di studio e ricerca, e che li arricchisce non solo da un punto di vista professionale, ma anche dal punto di vista della consapevolezza dei temi della legalità.

Nello stesso spirito, mi fa piacere segnalare che proprio in questi mesi stiamo lavorando con l'Osservatorio alla formalizzazione di una convenzione con il nostro Dipartimento, che ci permetterà di rafforzare le nostre iniziative congiunte, estendendole al campo dell'attività didattica e dell'attività di ricerca, ma su questo ci sarà modo poi di dare aggiornamenti nel prossimo futuro.

Per tutte queste ragioni mi fa molto piacere, quindi, portare i saluti del nostro Dipartimento e in particolare della Direttrice, professoressa Elena D'Orlando, ringraziare l'Osservatorio per questa nostra collaborazione e augurare ai nostri studenti tirocinanti, non solo buon convegno, ma soprattutto un futuro fatto di lavoro e di legalità. Grazie a tutti per l'attenzione.

PAOLO TOMASIN. Bene, grazie al professor Cuomo. Volevo dire che l'attività di tirocini curricolari con l'Università, dell'Osservatorio, è una parte importante ed è svolto con veramente molta passione dalla dottoressa Crosetto e tra l'altro abbiamo rapporti sia con l'Università di Udine, ma con quella di Padova, di Pisa e anche Trieste.

Allora, velocemente, darei la parola a Lidia Bini, dell'Università di Udine.

LIDIA BINI. Saluto tutti i presenti e vi ringrazio anche per l'opportunità di parlare dei tirocini curricolari che possono essere svolti presso l'Osservatorio Antimafia del Friuli Venezia Giulia.

L'Osservatorio è stato istituito con la Legge regionale 21/2017 e dal 2021 l'Osservatorio ha attivato il progetto dedicato ai tirocini. Ma in cosa consistono i tirocini? I tirocini curricolari dell'Osservatorio consistono in un'attività di ricerca e studio, che mirano ad approfondire un tema che viene scelto di anno

in anno da Osservatorio. Questa esperienza, poi, è integrata dagli incontri con gli esperti competenti, che di solito appartengono a soggetti istituzionali e questa attività di ricerca si sintetizza poi in una relazione che viene pubblicata su una sezione dedicata del sito istituzionale di Osservatorio.

Ad oggi, Osservatorio ha realizzato nove tirocini per un monte ore complessivo di 1.400 e appunto, come ricordava il dottor Tomasin, ha delle convenzioni attive con l'Università di Udine, Trieste, Padova e Pisa. Appunto, il focus di quest'anno era il fenomeno del caporalato e quindi ciascuno dei miei colleghi ha approfondito un particolare aspetto di questo tema.

Io, insieme al mio collega Roman Paggiossi, che purtroppo oggi non è presente, siamo stati i primi a confrontarci su questo tema e quindi abbiamo realizzato una relazione introduttiva che mette a fuoco i principali aspetti del fenomeno. Quello che a me premeva evidenziare con il mio intervento è che, a mio parere, una componente fondamentale dell'esperienza dei tirocini curriculari, che offre Osservatorio, è la sinergia che viene a crearsi non solo tra noi studenti appartenenti ai diversi Atenei, ma anche con i soggetti istituzionali del territorio, che insieme a noi collaborano per diffondere il sapere e le competenze di Osservatorio, a beneficio dell'intera comunità.

Grazie a tutti per l'attenzione.

ELEONORA CARPENE'. Buongiorno a tutti, io sono studentessa all'Università degli Studi di Udine e insieme alla mia collega Luisa Pizzol, siamo state le prime studentesse a partecipare all'attività di tirocini predisposta dall'Osservatorio, negli anni 2021-2022.

Sono, come diceva la mia collega, tirocini personalizzati e, infatti, ad esempio il nostro si è svolto in un momento immediatamente successivo al periodo pandemico e questo ha fortemente influito sull'attività di analisi dei settori e del tessuto socio-economico della nostra Regione e dei settori a rischio infiltrazioni mafiose, attività che poi è confluita in una relazione, anch'essa pubblicata sul sito istituzionale dell'organismo.

Questa attività per me è stata una grande opportunità e ha accresciuto il mio interesse, ha ampliato il mio interesse per queste tematiche. Infatti, ad oggi sono impegnata nell'attività di scrittura della tesi di laurea che appunto si concentrerà su queste tematiche, anche se da un punto di vista più processualistico, infatti mi occuperò di processi di criminalità organizzata, sperando appunto di poter cogliere anch'io l'occasione di mettermi in gioco e di partecipare, come hanno fatto i miei colleghi, al concorso per le tesi di laurea, qualora dovesse essere riproposto. Grazie.

PAOLO TOMASIN. Adesso chiedo a Erika Mutini, dell'Università di Padova e anche a Lucrezia Carmazzi, dell'Università di Pisa, che sono in collegamento telematico, di aprire la videocamera e illustrare brevemente il loro stage. Prego.

ERIKA MUTINI, *(in collegamento da remoto)*. Buongiorno a tutte e a tutti. Mi chiamo Erika Mutini e anch'io ho svolto il tirocinio curricolare presso l'Osservatorio Antimafia. Lo scorso anno ho frequentato il master in criminologia critica e sicurezza sociale presso l'Università di Padova e attualmente sto frequentando la laurea magistrale in scienze criminologiche per investigazione e sicurezza, presso l'Università di Bologna. Durante il master, ho avuto quindi la possibilità di poter svolgere un tirocinio presso uno tra gli enti convenzionati con il master e la mia scelta è ricaduta sull'Osservatorio, in quanto il tema focus di quest'anno è stato il caporalato, appunto un tema di cui sapevo molto poco e l'ho trovato un'ottima occasione per poterne approfondire. L'ho fatto, quindi, svolgendo una tesina con un'analisi critica, in linea quindi col mio percorso di master e oltre ad aver avuto un'importante opportunità di essermi confrontata con un ente istituzionale, cosa che prima di questo momento non mi era mai capitata.

Quindi, in conclusione, ritengo che è stata un'esperienza molto positiva, che ricorderò con piacere. Lascio la parola alla mia collega.

LUCREZIA CARMAZZI *(in collegamento da remoto)*. Buongiorno, spero mi sentiate. Anch'io appunto ho svolto il tirocinio quest'anno sul tema del caporalato, sono laureata all'Università di Pisa in Scienze per la pace e gestione dei conflitti e per la prima volta quest'anno, in realtà, si è creata la convenzione Osservatorio e Università di Pisa e, per come è andato il mio tirocinio, spero che anche i futuri studenti di Scienze per la pace possano provare a fare questo tirocinio presso l'Osservatorio.

Diciamo che il mio tema si è sviluppato principalmente, cioè ho deciso di affrontare il tema sul fatto che



non è una problematica solo del sud Italia ma anche del nord Italia e ho trovato importante, in realtà, svolgere il tirocinio presso l'Osservatorio perché sfortunatamente probabilmente questo tema è preso ancora sotto gamba, è un po' sottovalutato e quindi ho trovato stimolante proprio poter fare un tirocinio del genere e appunto, come diceva Erika, ampliare anche la mia conoscenza riguardo questo tema.

PAOLO TOMASIN. Grazie anche a Lucrezia, grazie a Erika. Adesso darei la parola a Sebastiano Pellegrina, dell'Università di Trieste e poi, in seguito, a Edoardo Maniago dell'Università di Udine.

SEBASTIANO PELLEGRINA. Buongiorno a tutti, sono uno studente all'ultimo anno del corso di laurea magistrale in Diplomazia e Cooperazione Internazionale e, visti i miei studi in materia, ho deciso di incentrare la mia analisi sul fenomeno del caporalato dal punto di vista appunto del diritto internazionale, per dimostrare la regola per cui gli ordinamenti nazionali si uniformano alle regole di diritto sovranazionale.

Più precisamente, la mia analisi verte in due parti: nella prima, da un lato più codicistico del fenomeno del caporalato e più precisamente riguardanti i lavori e le opere che hanno effettuato l'ONU, l'Unione Europea e la Corte dei Diritti dell'Uomo in tale materia; invece, nella seconda parte, l'analisi verterà su una prima analisi comparativa, prendendo come spunto quella italiana, analizzata in lavori precedenti dai miei colleghi, fra tre legislazioni straniere: una che ha deciso di adottare un approccio simile a quella italiana e ho individuato quella spagnola; una con un approccio un po' più sviluppato ai Paesi del blocco del Benelux e invece, per ultima, una che ha deciso di adottare un approccio diverso, cioè quella del Regno Unito. In conclusione, ringrazio l'Osservatorio Antimafia e la dottoressa Crosetto per avermi dato questa opportunità e vi ringrazio per l'attenzione.

EDOARDO MANIAGO. Buongiorno a tutti, sono Edoardo Maniago, studente del Master in Intelligence e ICT presso l'Università di Udine.

La mia ricerca è stata più sul lato pratico, cioè la mia intenzione era quella di utilizzare un metodo *intelligence* per poter implementare una determinata strategia. Nel concreto, ho cercato di delineare dei piani d'azione che Osservatorio, congiuntamente alla Regione, potesse seguire, al fine di contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo nella nostra regione.

Ho iniziato analizzando quelle che sono le capacità operative di Osservatorio, congiuntamente con quelle della Regione, per poi analizzare quelli che sono gli elementi caratteristici, che poi ho individuato come caratteristici del fenomeno dello sfruttamento lavorativo nella nostra regione.

Sulla base di questo pacchetto informativo, ho poi delineato sei piani d'azione, che si possono riassumere in due macro-categorie: la prima riguardante il contesto di azione, la prima è un contesto economico che riguarda in particolar modo le aree portuali e il settore agricolo e poi, invece, un settore, diciamo un contesto più sociale, guardando quelli che sono i fabbisogni del lavoratore e le vulnerabilità.

Senza delineare tutti i piani d'azione in maniera compiuta, c'è un filo rosso, cioè sono le persone, è l'individuo al centro di questa strategia e, di conseguenza, da un lato il coinvolgimento di Osservatorio e delle persone dell'Osservatorio, ma anche il coinvolgimento degli studenti, per avere da un lato uno sfruttamento in questo caso positivo, un valore positivo, delle capacità del singolo, del singolo studente, ma anche avvicinare lo studente a quelle che sono le problematiche del territorio regionale, sensibilizzandolo al tema.

Per questo, continuare con i tirocini curricolari, ma anche introdurre in un futuro i tirocini extracurricolari. Grazie mille per l'attenzione.

PAOLO TOMASIN. Grazie. Adesso il Vice Presidente del Consiglio procederà alla consegna dell'attestazione dei certificati.

*(Viene effettuata la consegna degli attestati)*



## La premiazione dei vincitori di due premi di laurea magistrale e di un premio di laurea triennale

---

premia Francesco Russo, Vice presidente del Consiglio Regionale

con Barbara Clama, Vice Presidente dell'Osservatorio e la Professoressa Valeria Filì, Professoressa di Diritto Commerciale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Udine, sono presenti i vincitori:

CUCCHISI Fulvio, vincitore con la tesi di laurea intitolata "L'intermediazione di manodopera lecita e illecita. Somministrazione e caporalato", discussa presso l'Università degli studi di Udine, per il corso di laurea magistrale a ciclo unico quinquennale in Giurisprudenza, nell'Anno Accademico 2021-2022 - Relatrice Chiar.ma Prof.ssa Valeria Filì

NASCIMBEN Chiara Maria, vincitrice con la tesi di laurea intitolata "Ribelli senza causa: minori alla prova", discussa presso l'Università degli studi di Udine, per il corso di laurea magistrale a ciclo unico quinquennale in Giurisprudenza, nell' Anno Accademico 2021-2022 - Relatrice Chiar.ma Prof.ssa Natalia Rombi

PALADINO Carlotta, vincitrice con la tesi di laurea intitolata "Politiche pubbliche antimafia: l'impatto, l'attuazione e le criticità della Legge n. 109/1996", discussa presso l'Università degli studi di Trieste, per il corso di laurea triennale in Scienze Internazionali e Diplomatiche, nell'Anno Accademico 2021-2022 - Relatrice Chiar.ma Prof.ssa Elisabetta De Giorgi



BARBARA CLAMA. Mi piace concludere questa mattinata, ricca di spunti e di provocazioni, con uno sguardo al futuro e visto che i giovani sono il nostro futuro e sul futuro bisogna investire, siamo arrivati alla parte della consegna dei premi di laurea.

Anche quest'anno, il Consiglio regionale, su proposta di Osservatorio, ha indetto un bando di concorso per l'assegnazione di tre premi in denaro per le migliori tesi di laurea in materia di "promozione della cultura della legalità e della conoscenza del fenomeno della criminalità organizzata".

Abbiamo qua i tre vincitori, che chiamo vicino a me: Fulvio Cucchisi, Chiara Maria Nascimben e invece abbiamo in collegamento telematico Carlotta Paladino e chiederei di aprire anche i collegamenti con le professoresse relatrici, la professoressa Natalia Rombi, la professoressa Elisabetta De Giorgi e chiamerei vicino a me la professoressa Valeria Filì.

Il primo vincitore, ovviamente sono parimerito, lo chiamo prima per non fare discriminazioni di genere, è l'unico maschio in mezzo ad altre due donne e quindi chiamo lui per primo.

Fulvio Cucchisi ha vinto il premio per la tesi di laurea magistrale, Università di Udine, con la tesi di laurea: "L'intermediazione di manodopera lecita e illecita, somministrazione e caporalato". Avrebbe potuto tenere lui, oggi, il convegno. Prego.

FULVIO CUCCHISI. Buongiorno a tutte e a tutti. L'assegnazione di questo premio è motivo di orgoglio e ringrazio l'Università degli Studi di Udine e il Dipartimento di Scienze Giuridiche.

Un ringraziamento speciale va poi alla mia relatrice, la professoressa Valeria Filì, per il supporto e per i preziosi consigli forniti durante il percorso di tesi e anche successivamente.

Ringrazio molto anche la Commissione, per aver valutato il mio elaborato come meritevole di questo premio e mi congratulo anche con le colleghe, con cui condivido il risultato.

Con la mia tesi, ho voluto studiare il fenomeno dell'intermediazione di manodopera, indagandone i profili leciti e quindi facendo un focus sul contratto di somministrazione di manodopera, ma anche quelli illeciti, di cui il caporalato costituisce la deriva più allarmante, come è emerso anche dalle relazioni presentate oggi.

Nell'elaborato, ho cercato di evidenziare in particolare l'esistenza di una duplice forma di caporalato, in particolare il caporalato nero in cui l'ingerenza nella vita del lavoratore è tale da annullarne quasi completamente, se non completamente, la sua libertà di autodeterminazione e dall'altra il caporalato grigio, che è un po', che è privo in realtà di una vera e propria costrizione e che rappresenta una forma più subdola e conseguentemente più difficile da intercettare e quindi da punire, come è il caso un po' delle cooperative spurie citate precedentemente dal professor Garofalo.

Io concludo evidenziando come il caporalato e il fenomeno dello sfruttamento lavorativo costituiscano dei fenomeni mutevoli, che siano in grado di adattarsi anche all'interno delle nuove forme di lavoro e penso al caso del *food delivery*, anch'esso precedentemente citato e da qui l'interesse a studiare e approfondire tale tema, la cui attualità è certamente sotto gli occhi di tutti. Vi ringrazio.

BARBARA CLAMA. Sono dei lavori davvero interessanti, verranno pubblicati sul sito di Osservatorio, cioè sul sito del Consiglio regionale nella parte dedicata all'Osservatorio. Vi invito alla lettura, perché davvero sono dei lavori molto approfonditi e molto interessanti.

Adesso è il momento della nostra Chiara Maria Nascimben, che ha vinto con la tesi di laurea, sempre ciclo magistrale: "Ribelli senza causa, minori alla prova".

CHIARA MARIA NASCIMBEN. Buongiorno, abbiamo poco tempo e quindi cercherò di ridurre il contenuto del mio discorso.

La mia tesi, brevemente, parla di minori. Ho deciso di affrontare il tema della lotta alla criminalità in generale e della lotta alla criminalità di stampo mafioso in particolare, partendo da un problema trascurato ancora oggi, quale quello della giustizia minorile.

Quello della giustizia minorile, riprendendo le parole di un grande magistrato senza il quale nessuno di noi forse sarebbe qua oggi, dovrebbe essere trattato per spirito di servizio, proprio perché intervenire a monte del problema consentirebbe di debellare il parassita della devianza, della delinquenza, in età adulta, anche nei contesti più complessi quali quelli appunto della criminalità organizzata di stampo mafioso.

La mia tesi, quindi, approfondisce da un punto di vista socio-pedagogico le tematiche legate alla devianza,

a come essa si presenta quindi attraverso il fenomeno delle *baby gang*, del minore straniero, del minore mafioso, del figlio di mafia e del "picciotto" reclutato per essere poi sfruttato come manovalanza e di come queste forme di devianza siano interconnesse tra di loro, nell'essere sfruttate da parte delle mafie, sia italiane che estere.

Successivamente, mi sono focalizzata sull'approfondimento dell'evoluzione della giustizia minorile, cercando di, attraverso uno sguardo comparatistico, valorizzare la sua funzione educativa, prima ancora che rieducativa, e nello specifico l'obiettivo era quello di sottolineare punti di forza e di debolezza di un sistema che comunque è nato come sede di sperimentazione di istituti, poi trasposti nel mondo adulto.

Un sistema pieno di paradossi e contraddizioni, un sistema ancora oggi pieno di lacune; basti pensare che ancora oggi non esiste un codice penale *ad hoc* per i minori.

Infine, mi sono concentrata sull'approfondimento dell'istituto della sospensione del processo con la messa alla prova, istituto, misura alternativa alla detenzione, istituto che, in maniera molto efficace, valorizza la funzione rieducativa del processo in generale nel recupero del reo, nel contrasto e nella prevenzione della devianza, della recidiva e sostanzialmente ho introdotto un progetto realizzato dal Tribunale per i Minorenni, il progetto "Liberi di scegliere", che assieme ad altri progetti, quali "Ammuni" di Libera, coinvolgono i minori sottoposti alla messa in prova e non solo, tutti quei minori coinvolti nella criminalità organizzata di stampo mafioso, consentendo loro appunto una possibilità di riscatto, quindi consentendo loro di affrancarsi dal contesto malavitoso di appartenenza, consentendo appunto di poter scoprire la loro personalità e poterla riaffermare, in nome della legalità.

Io vorrei concludere con una citazione che mi è molto cara, che ho inserito nella tesi, di un giudice, della dottoressa Melita Cavallo, la quale sottolinea che "delinquente non è il bambino smarrito, semmai l'ambiente drammatico che lo circonda, in cui la criminalità come una piovra lo avvolge nei suoi tentacoli, prima carezzandolo con lusinghe, poi stritolandolo con spietata efferatezza".

Abbiamo a che fare con individui fragili, smarriti e le riforme repressive sono fine a loro stesse. C'è bisogno di riforme che insistano e investano sulle istituzioni, quali scuola, su assistenza sociale, educatori, psicologi, un vero e proprio *pool* educativo che cooperi con le autorità giudiziarie, nell'affrontare il malessere di questi ragazzi, affinché appunto un domani cessino sostanzialmente di delinquere. Grazie.

BARBARA CLAMA. Bene, adesso, allora i primi due vincitori si sono laureati in Giurisprudenza, la terza vincitrice invece del premio dedicato alle lauree triennali si è laureata presso l'Università degli Studi di Trieste, in Scienze Internazionali e Diplomatiche.

Abbiamo in collegamento Carlotta Palladino, che ha vinto con la tesi di laurea intitolata: "Politiche pubbliche antimafia: l'impatto, l'attuazione e le criticità della legge 109/96".

CARLOTTA PALLADINO, (*in collegamento da remoto*). Buongiorno a tutti, spero mi sentiate bene. Io ringrazio tutti, cercherò di essere molto breve perché capisco di essere l'ultima.

La mia tesi si è focalizzata in primis un po' sul capire l'approccio che lo Stato ha nella lotta appunto al mondo mafioso, quindi diciamo facendo un po' una disamina delle politiche pubbliche antimafia che vengono portate avanti, per poi focalizzarmi su uno specifico approccio, che è quello che è stato portato avanti grazie alla legge 109/96, che è stata supportata moltissimo dall'attività di "Libera", che poi l'ha appunto presentata, perché questa apre un po' a un approccio appunto di politica pubblica che vuole riutilizzare i beni confiscati.

La confisca del bene è un po' l'attività giuridica che sta a monte, che mira appunto a sottrarre il patrimonio illecito della criminalità organizzata. La legge 109/96 pensa un po' alla cosa che accade dopo, quindi non si ferma solamente al sottrarre appunto il bene a chi lo detiene illegalmente, ma a capire come questo poi possa essere effettivamente riutilizzato e non cada a pezzi, perché purtroppo quello che "Libera" nei suoi diversi rapporti poi descrive è proprio questa incapacità spesso dello Stato di poter dare una nuova vita a questo bene. Spesso sono beni immobili, che rimangono lì non riutilizzati. Quindi, questa Legge andava un po' nel senso di stimolare un riutilizzo.

L'analisi che ho fatto della politica pubblica, in generale di ridestinazione del bene, è definita nella scienza politica di *impact assessment*, cioè guarda gli effetti e gli *outcome* che questa cosa produce nella società e per farlo ho analizzato un caso specifico, che è quello dell'eco-ostello "Locride" in Calabria.

La Locride è una regione disastata, con i numerosi commissariamenti, in cui si trova in una regione che è la Calabria che per esempio ha il più basso tasso di partecipazione al voto e questo è un dato per me,

giovane, rilevante, perché molti anche sono i giovani che non vanno a votare e molto è legato alla presenza pervasiva della 'ndrangheta in quella regione e lì c'è un esempio di bene confiscato e riutilizzato positivo, che è appunto questo eco-ostello, gestito dalla Cooperativa "Goel", che da questo immobile di tre piani, se non sbaglio, si è ricavata appunto questo ostello, eco, perché in chiave appunto *green*, che stimola il turismo.

Quindi, per concludere, io ho preso quell'esempio lì per descrivere cosa funziona e quindi perché è importante che questo recupero funzioni, perché poi laddove funziona il recupero del bene crea valore aggiunto, sociale ed economico, però nel discutere anche con il Presidente della Cooperativa, che è Vincenzo Linarello, che si preoccupa poi dei rapporti anche con l'Agenzia Nazionale per i Beni Confiscati, mi sono state evidenziate le difficoltà oggettive che si hanno poi in tutti i processi di riutilizzo del bene, che io qua identifico e sono: la scarsa trasparenza da parte degli enti territoriali nel fornire informazioni riguardo ai beni confiscati sul territorio; i finanziamenti inadeguati, spesso, nel riqualificare e mantenere poi il bene che magari può essere riutilizzato, non scordiamoci che con il PNRR sono stati sottratti, in realtà, i fondi che erano stati destinati al riutilizzo dei beni confiscati e l'ultimo aspetto è quello della mancanza di competenze adeguate da parte di chi sta nell'Amministrazione comunale, o anche ai diversi livelli, di accompagnare poi la società civile nella gestione del bene confiscato.

Quindi volevo un po', diciamo l'obiettivo era quello di sollevare un po' la coscienza e la consapevolezza anche delle persone su questo tema, che credo non sia molto concepito e che in realtà, se venisse un po' interiorizzato maggiormente da parte di tutti, potrebbe essere anche questo più al centro dell'agenda politica e penso che possa essere utile un po' per tutto il Paese. Grazie mille.

BARBARA CLAMA. In questo caso, il premio verrà in qualche modo recapitato. Lo consegniamo virtualmente e poi verrà recapitato di persona.

Ricordo, tra l'altro, che il tema del riutilizzo sociale dei beni confiscati è stato il focus dello scorso anno, per cui abbiamo tenuto un convegno più o meno in questo periodo, cui ha partecipato anche il dottor De Nicolo.

Ringrazio e saluto tutti. Prima di ripassare la parola al presidente Enrico Sbriglia, saluto gli studenti e gli insegnanti del Liceo Galileo Galilei di Trieste. Grazie per la pazienza e per l'attenzione. Invece, dico al Vice Presidente Francesco Russo che abbiamo già ricevuto una provocazione, perché abbiamo già una tesi di laurea pronta per il prossimo anno, per cui chiederemo di nuovo alla Regione, al Consiglio regionale, di istituire un nuovo premio di laurea. Grazie.

ENRICO SBRIGLIA. Ci aviamo, ormai, alla conclusione.

Abbiamo altre due relazioni, che però faranno parte degli atti, per cui avrete modo di goderle stando più comodamente a casa o nei vostri uffici o studi, ma sono importanti perché sono una di Tano Malannino, Presidente di "Altra Agricoltura", Confederazione per la sovranità alimentare, che tocca proprio tutti gli argomenti riguardanti la formazione del prezzo in ambito agricolo e quindi come ci sia non soltanto un caporalato nero, un caporalato grigio, ma anche un caporalato indotto, rappresentano, da parte delle stesse istituzioni, lì dove non tutelino e non si accorgano di quelli che sono gli svariati del mercato, lì dove i prodotti italiani vengono in qualche modo venduti insieme a quelli di origine straniera, con la differenza però che quelli italiani costeranno inevitabilmente di più, in quanto tutta una serie di spese e di costi che gravano su quel prezzo non sono presenti in altre realtà, soprattutto in tema di sicurezza sul lavoro, di utilizzo e impiego di fitofarmaci, o di quant'altro in qualche modo serva per la realizzazione di un prodotto agricolo.

Vi prego davvero, con il cuore, poi di andarla a leggere e a rilevarla. Come anche la relazione del Presidente della Camera di Commercio di Trieste e Gorizia, Antonio Poletti, dove torna in maniera evidente sulle questioni legate all'immigrazione e alla necessità che si aprano canali di immigrazione, non perché siamo belli, non perché siamo buoni, ma perché altrimenti, come prima è stato detto, le prime emanazioni di italianità che verranno a morire saranno proprio le aziende, con tutto ciò che ne deriva.

Quindi sono due aspetti importanti, focali, che superano ogni questione di carattere meramente ideologico, politico, partitico, ma cercano di trovare un punto concreto di soluzione a problemi che altrimenti saranno ancora più grandi.

Concludo, semplicemente rappresentando che non è stato facile condurre questo e forse già riceverò molto probabilmente delle ramanzine da parte degli organizzatori che ci hanno aiutato, però era

necessario che ci fosse un momento, un focus, dove tutte le diverse sensibilità, tutte le diverse professionalità, tutte le diverse aspirazioni di civismo, trovassero un momento di raccordo, insieme soprattutto al mondo della scuola, al mondo dell'università e ai ragazzi che sono poi loro quelli che dovrebbero essere i destinatari delle nostre iniziative, perché loro dovranno poi continuare e non è che stiamo lasciando in verità un contesto dei più idonei e più adatti.

Quindi, grazie davvero a tutti. Grazie, grazie al dottor De Nicolò, alla sua necessaria e importante provocazione, grazie al Colonnello Cardia, perché operare e ragionare in termini sistemici come sta facendo, come stanno facendo, è proprio quella la chiave del successo e grazie al dottor Guaglione, che non l'ha detto lui, lo dico io, lo dico io: se vogliamo davvero che il sistema dei controlli sia efficace, per cortesia, e lo diremo negli atti che manderemo a Roma, si deve investire su tanto, si deve investire sul personale, si deve investire sulle risorse tecnologiche che devono essere conferite a questo personale che è impegnato sul campo, perché ogni euro che spendiamo in tal senso lo richiamiamo non soltanto in salute sociale, ma soprattutto anche in ricchezza. Questa è una questione che dovremmo andare, in qualche modo, a rappresentare.

Il professor Garofalo è un lume sul quale mi devo inchinare, lo ringrazio, non tanto e soltanto per ciò che ha detto, ma perché – si capisce che vengo dal Meridione? Sì, ecco, perfetto – sentirlo mi ha ricordato tanti importanti maestri del diritto, che confortano, che confortano e che forse ci danno ancora una qualche speranza per il meglio.

Grazie davvero a tutti, grazie ai nostri Sindaci. Ti ringrazio davvero, perché hai fatto un viaggio lunghissimo e non è tanto semplice, in queste giornate, anche venire da Venzone. Ti ringrazio davvero e ringrazio tutti coloro che, in qualche modo, hanno inteso aiutarci ad affrontare temi che non sono temi facili.

Grazie anche alla pazienza e all'accoglienza del Consiglio regionale, del nostro Segretario Generale, il nostro Patriarca, Francesco Russo, che è stato stoico ed è riuscito in qualche modo ad aiutarci, poi alla nostra Dirigente di riferimento.

Grazie a tutti, grazie davvero.



## **Parte seconda. Gli interventi scritti ricevuti**



# Tano Malannino

---

Presidente di AltraAgricoltura Confederazione per la sovranità alimentare

La via contadina per uscire dal caporalato e dalla crisi: i diritti al centro della produzione di cibo



Ringrazio il dott. Sbriglia per avermi invitato e saluto tutti i relatori e le autorità presenti e chi è in streaming.

I relatori, per il loro rango giuridico, istituzionale e legislativo hanno esplicitato l'annoso problema del Caporalato, sviscerandolo sotto molti aspetti. Manca, però, la visione della questione dal punto di vista dell'imprenditore agricolo.

C'è un caporalato che esiste ed è strettamente correlato ad una mentalità delinquenziale che, in quanto tale, si ripeterà con ogni probabilità innumerevoli volte, malgrado tutte le leggi, i controlli ecc., e sulla quale non si potrà che intervenire in termini giudiziari e repressivi.

C'è poi un "caporalato di costrizione o necessità", lo dico tra virgolette, la cui genesi nasce da situazioni che l'imprenditore si trova costretto ad affrontare e gestire e le cui responsabilità sono in verità indirette e che, anzi, a ben guardare lo vedrebbero addirittura come parte lesa. Credo che chiarire questa seconda tipologia di situazioni, affrontandolo con onestà intellettuale, darebbe un forte contributo alla riduzione e marginalizzazione del primo caso.

Nessuno impedisce la globalizzazione e/o le delocalizzazioni delle produzioni, intendendo queste come investimenti fuori dall'Italia, siano essi di acquisti di terreno o di merce. Il punto è che lo Stato ammette, in maniera consapevole, quindi colpevolmente, la presentazione di queste produzioni nei banchi della distribuzione dove si recano i cittadini.

Indicare la sola provenienza della merce è un fare omertoso e colpevole perché nessuno sa quali prodotti o fertilizzanti o modalità di conservazione e viaggio e altro siano stati usati ma soprattutto se siano o meno dannosi per la salute.

Tutti sanno, soprattutto le autorità, che questa delocalizzazione la si fa perché il costo del lavoro e contributivo è bassissimo in quei paesi esteri di produzione. Chi può fare ciò, chi può avere la forza economica di acquistare le grandi quantità soprattutto all'estero? forse le piccole aziende agricole a gestione familiare oppure le grandi aziende? Chi, invece, la subisce questa produzione senza legge?

Le medie e piccole aziende, nel loro autentico aspetto contadino, ancora vivo come la fiamma di una candela. Questo è un altro aspetto omertoso dello Stato il quale eticamente dovrebbe impedire tutto ciò, non permettendone l'offerta in quanto la dignità del lavoratore che ha lavorato quella merce è, a motivo di mancanza di regole e di proporzionato ed equo salario, marginalizzata, minimizzata, vilipesa.

Se quelle precondizioni di legalità per le produzioni agricole sul territorio dello Stato italiano sono vincoli fondamentali, per quali ragioni non dovrebbe prevederli anche per i prodotti importati? Osservate che il mantra, che tutti gli agricoltori intenderebbero rispettare, è quello che il prodotto posto sul bancone della vendita debba essere eticamente vendibile, perché dietro e dentro esso c'è tutto quello di cui stiamo parlando: quei principi non possono essere indirizzati esclusivamente al contadino italiano.

Invece accade che il prezzo, vigliaccamente imposto, cancelli tutto. Le leggi attualmente in vigore con annessi controlli questo nei fatti lo consentono.

Il consumatore quindi si trova due tipi di merce; da una parte quella importata di bassa qualità, financo potenzialmente nociva, e dall'altra quella locale, etichettata con un prezzo più alto. Se tenete conto del paniere che può permettersi l'italiano medio, soprattutto nella grande area del mezzogiorno, la scelta diventa obbligata. Non dobbiamo essere degli economisti per sapere che così facendo le aziende vanno in seria crisi, a meno che non si comprimono i costi. Quali? Quelli di fornitura non è possibile, quello delle utenze nemmeno, quello dei prodotti fertilizzanti no, anzi questi aumentano, così come aumentano giustamente le pretese sanitarie e di tutela della salute dei consumatori e degli stessi lavoratori della terra. Rimane, quale ultima chance quella della riduzione del costo del lavoro. Sarà perciò evidente che qualsiasi retribuzione che non permetta al lavoratore di avere quanto necessario per fare vivere in dignità la propria famiglia si trasforma, di fatto, in caporalato.

L'Italia agricola, in tante regioni soprattutto al Sud, si è così trasformata in una grande piattaforma commerciale deregolata in cui il Made in Italy è in gran parte fatto con la materia prima usata per produrlo che viene da ovunque al mondo costi meno, e da dove sia più conveniente importarla. Il comparto agricolo è quello massimamente danneggiato e per ciò si trova ad assumere aspetti difensivi, di stato di necessità, che hanno il suo effetto più drammatico nel sottocosto della manodopera. Da qui alla sostituzione del lavoratore italiano con quello extracomunitario, con paghe irrisorie e trattamenti disumani e degradanti quali inevitabili conseguenze.

C'è un altro importante e basilare aspetto che occorre, poi, evidenziare.

Fatto pari a cento il valore della moneta negli anni '70/80, il valore aggiunto che si determinava nella

vendita dei prodotti agroalimentari veniva (più o meno) così distribuito: un terzo remunerava i costi e gli investimenti delle imprese agricole, un terzo la distribuzione, i servizi e la logistica e un terzo la commercializzazione.

Si può affermare, osservando bene, che, nei fatti, i due terzi remuneravano sostanzialmente la produzione (fondata generalmente sul lavoro, sia quello delle famiglie degli agricoltori che dei salariati dipendenti ma anche delle imprese della trasformazione e degli altri processi di supporto, basati su un'alta incidenza del lavoro).

A far data dai primi anni duemila questo rapporto ha iniziato ad incrinarsi fino a cambiare completamente: i due terzi del valore prodotto, oggi, è drenato dalla commercializzazione (in cui sempre più l'elemento chiave è il suo profilo e capacità finanziaria), mentre tutti gli altri attori delle filiere del cibo possono contare su un terzo della ricchezza economica prodotta.

Perché? Gli alti oneri contributivi incidono da sempre sul reddito e sono sempre stati molto alti anche se il comparto ha goduto, per qualche tempo, della copertura previdenziale per i suoi lavoratori a prescindere dal pagamento di questi. Copertura, o suggestione politica di copertura assicurata, che poi, invece si sono tradotti in debiti che, nel tempo, il creditore pubblico ha preteso e sommato. L'UE ha avviato un processo rigido dei conti pubblici e di fatto delle formalità aziendali che dovevano essere rispettate. Uno di questi effetti (voluti? non so ma certamente indotti) è stato recepito da qualche Governo del passato, con l'invio di migliaia di cartelle esattoriali che hanno comportato uno tsunami economico, finanziario e sociale di immane e drammatiche dimensioni. Imprese, lavoratori, indotto e mondo bancario si sono trovati tutti in difficoltà. L'asse fiduciario con il mondo bancario è stato vigliaccamente travolto, dando il via a comportamenti da parte dei soggetti operanti nel settore finanziario di difesa dei propri bilanci e patrimoni a vigilanza, a discapito del soggetto più debole, quello dei lavoratori e delle piccole aziende agricole. Cosa ha voluto dire questo? Rientro immediato dei fidi bancari (il che ha impedito politiche aziendali di sviluppo), con conseguenze anche sul ciclo delle produzioni quindi della redditività\marginalità delle imprese. Inaridita anche la provvista bancaria è diventato ancora più difficile lavorare. Il risultato è stato esplosione delle pregiudizievoli che impedivano di avere credito bancario, una ulteriore compressione del costo della raccolta, della produzione e della commercializzazione. Mi consentite se lo definisco caporalato di costrizione\necessità? Conviene quindi chiudere e lasciare senza reddito tutti, in primis l'imprenditore agricolo? L'UE, che tra i propri fini considera di speciale interesse i principi della libera e leale concorrenza, pure quale fattore di sviluppo economico, non solo avrebbe dovuto rigettare la scelta della mannaia contributiva, avendone chiari gli effetti (che peraltro combatte) ma ha permesso nei fatti l'inevitabile falce di un numero importante di aziende le quali in certe regioni sono il fulcro circolante dell'economia (che peraltro stimola).

Ciò ha contribuito enormemente non solo alla vendita sottocosto delle produzioni, pur di non spegnere quella fiammella rappresentata dal lavoro contadino di piccole ma diffusissime aziende di tipo spesso familiare, ma anche ad ingaggiare una gara tra aziende al ribasso. Chi ne ha beneficiato? La media e grande distribuzione. Badate bene che qui non si vuole discutere sul gioco del libero mercato. No, qui si sta sostenendo il contrario, e cioè che il mercato non è libero e quindi tutti gli attori che ne favoriscono questa deriva ne sono correi. Le regole del libero mercato sono state travolte perché non si tratta di massimizzare i profitti a danno in questo caso dei lavoratori (caporalato delinquenziale puro) ma di ricercare spazi esigui di margine per pagare i debiti indebitamente addossati (caporalato di costrizione\neccessità). Entrambi le due vicende generano quindi caporalato ma la loro genesi è ben diversa. Quando un'azienda è costretta per scelte non imputabili ad essa a vendere sottocosto, è essa stessa la prima vittima e qualsiasi comportamento che ne consegue è imputabile a chi ha arrecato tutto ciò; nelle due rappresentazioni che ho appena fatto esse possono considerarsi conseguenti ad un certo modo di fare Stato e l'UE.

E' in questa morsa fra la perdita di valore del lavoro, il drammatico restringimento dei redditi delle imprese agricole (aumento vertiginoso dei costi e caduta dei prezzi al campo che ha prodotto un loro forte indebitamento), il venire meno della funzione dei servizi pubblici e la inedita capacità della commercializzazione di accumulare, che è cresciuta un'area nera e grigia del lavoro e delle sue condizioni. In questa situazione vengono depotenziate le funzioni degli Uffici di collocamento nella gestione della domanda/offerta di lavoro, a favore del caporale, il quale garantisce la disponibilità continua di mano d'opera, la grande mobilità dei lavoratori disponibili in tempo quasi reale ovunque ce ne sia bisogno, il loro trasporto fino al campo che spesso altrimenti sarebbe quantomeno complicato se non impossibile. Nel

corso dei decenni, infatti, alla contrazione del numero generale degli addetti in agricoltura si è accompagnata una crescita rilevante della componente migrante, oramai indispensabile per la tenuta e l'esistenza stessa del settore agricolo, le cui condizioni disumane sono sotto gli occhi di tutti, ripeto tutti (prefetture, autorità di polizia e giudiziarie, sindacati e perfino consumatori).

Una insopportabile e incivile condizione su cui, con la legge 199 del 2016, il parlamento ha dato un segnale di intervento.

Lo diciamo subito ed a scanso di ogni equivoco: noi non siamo fra quanti chiedono l'abolizione della norma, semplicemente perché pensiamo che una norma sia necessaria di fronte all'estendersi del fenomeno che, comunque, dal 2016 ad oggi si è allargato e consolidato mostrando come quella norma sia incapace di fare fronte ad un fenomeno complesso come è il caporalato, e perché corre il rischio di distorcere la realtà. Ma pensiamo che vada profondamente rivista, integrata e resa funzionale al raggiungimento degli obiettivi, tenendo presente che occorre abbattere le cause fin qui illustrate sulle quali l'imprenditore agricolo si trova, e che lo spingono a ricorrere, in qualche modo, a comportamenti che con troppa disinvoltura politica e amministrativa sono considerati illeciti. Se non hai i margini di sopravvivenza cosa fare? meglio chiudere? Notate che la legge è datata 2016 e cioè si è resa necessaria proprio per l'aumento del fenomeno al quale ho fatto cenno, il quale si è manifestato a far data dai primi anni 2000, per i motivi sopra esposti; un impulso autodistruttivo che non decrescerà se non mettiamo mani al problema della debitoria.

Di fronte ai grandi bisogni di riforma del sistema, che nel tempo e negli anni sono stati chiaramente avanzati da molti (e noi fra questi), la 199 del 2016 ha affrontato la questione solo dal punto di vista repressivo, senza intervenire realmente sui fattori che alimentano il caporalato di costrizione\necessità e, soprattutto, affrontando solo la responsabilità degli imprenditori agricoli, come se la questione potesse risolversi nel rapporto degli agricoltori con i caporali.

La domanda, al netto delle considerazioni sopra esposte, sorge spontanea. Se gli imprenditori agricoli sono responsabili anche penalmente della presenza e dell'attività dei caporali in azienda, come prevede la 199 del 2016, e non può accampare l'"ignoranza" o il non sapere, essendo tenuti a vigilare, può non essere altrettanto responsabile il "commerciante o la piattaforma della GdO (Grande distribuzione organizzata)" che compra i prodotti spesso sotto costo, mentre e, al contrario, è esclusa da ogni responsabilità?

E' sulla formazione del prezzo al campo che si dovrebbero concentrare le attenzioni di norme al fine di garantire la remunerazione adeguata dei diversi costi di impresa di cui il lavoro è certamente un fattore importante.

Adesso, è prioritario risolvere il problema della cosiddetta debitoria. Le conseguenze sono state devastanti dal punto di vista economico e sociale. Dalle nostre informazioni prima di questa vicenda si contavano 2 milioni di imprese agricole, adesso poco meno di 700 mila le piccole e medie aziende, spesso di natura familiare, interessate. Un numero impressionante di aste giudiziarie, siano esse di aziende siano esse di immobili strettamente collegati al reddito del lavoro agricolo, che è venuto meno.

E' normale questa impennata di aste? E' normale che le banche all'improvviso chiedono il rientro a migliaia di realtà aziendali senza che questo parta dalle usuali valutazioni aziendali che invece continuavano ad essere considerate bancabili? E' normale che la Chiesa sia intervenuta con un documento congiunto appellandosi, non ascoltata, alla politica per fermare questa macelleria economica e sociale citando proprio le attività di riscossione?

Su questa vicenda abbiamo notato non poche e reiterate iniziative parlamentari di vario tipo non andate a buon fine, nazionali regionali e interregionali, le quali ne hanno confermato la drammaticità e l'urgenza di intervento. Allora abbiamo capito che il problema doveva essere affrontato tenendo conto della complessità tecnica, del quadro in cui è inserita. Per questo abbiamo raccolto e fatto nostro, nonché presentato un approfondito studio dinamico, che ha valutato la natura del problema insieme alle finestre di accesso, per iniziare la fuoriuscita dalla tempesta del debito per un numero importante di aziende. Proprio da questa particolare situazione si potranno, se vi sarà volontà politica, costruire meccanismi virtuosi, inerenti una nuova logica del costo di produzione, che non può che creare un altrettanto circolo virtuoso i cui effetti non possono che ribaltarsi su alcune modalità oggettive che favoriscono il caporalato. Sarebbe opportuno chiudere questa pagina ancora aperta e addivenire ad un progetto risolutivo già presentato, e direi condiviso inizialmente dal Governo. Se finalizziamo questo studio in una norma, non solo si restituisce la pace economica e sociale per le aziende decotte, per i loro lavoratori e per il correlato

indotto, comprensivo delle banche, ma si apriranno spazi di ripresa concreta del mondo agricolo. Con un adeguato intervento normativo si potrà agire proprio sulle criticità individuate di modo che de facto potremo togliere a chi intende delinquere, anche su questo tema, lo strumento del caporalato, non favorendo più spazi di scelte delinquenti.

Un' ultima cosa, si comprenderà come, attraverso le aste e le esecuzioni forzate sui beni dei piccoli imprenditori agricoli, che comprendono anche i fondi agricoli, non solo ci sarà il rischio che passino in mani davvero delinquenti, attraverso dei prestanome, ma che anche le grandi multinazionali ne possano profittare: altro che Sovranità alimentare, perché saranno poi esse a decidere la tipologia e la qualità di ogni produzione agricola, anche a danno dell'economia italiana, al fine di privilegiare altri mercati e altri Stati che non sono l'Italia e, probabilmente, neanche quelli europei.



# Antonio Paoletti

---

Presidente della Camera di Commercio Venezia Giulia



Autorità tutte,  
gentili ospiti,  
sono onorato di poter contribuire a questo importante evento in rappresentanza della Camera di Commercio Venezia Giulia.

Come ben sappiamo il fenomeno del "caporalato" ed in generale l'illegalità nel settore agricolo sono, ormai, in continua espansione.

Recenti autorevoli ricerche e studi sul fenomeno hanno fotografato una situazione drammatica ed in crescita nel tempo.

L'immigrazione clandestina nel nostro paese sta certamente contribuendo ad incentivare il fenomeno, non tralasciando il fatto che lo stesso settore agricolo è anche entrato nell'ambito degli interessi della criminalità organizzata.

Ulteriore aspetto degno di nota da non trascurare del fenomeno in questione, è la sua diffusione, ormai, in tutto il territorio nazionale e non solo nel Centro-Sud Italia e che sempre di più al "caporalato" si associano altre forme di reato a seguito dell'infiltrazione mafiosa nel settore, come ad esempio: nel campo delle sofisticazioni alimentari, nella truffa per salari non pagati, sui contratti di lavoro inevasi, sulla riduzione in schiavitù e varie forme illegali di sfruttamento della persona umana ecc..

A questi reati, si aggiungono anche reati di estorsioni, usura a danno degli imprenditori, furti, infiltrazione mafiosa nella gestione dei consorzi per condizionare il mercato e falsare la concorrenza.

Per quanto sopra, anche le Camere di Commercio sono chiamate ad essere parte attiva nel cercare di contrastare le suddette illegalità nell'ambito delle proprie competenze. Possiamo citare in tal senso, soprattutto, la disponibilità delle Camere di Commercio nell'attivare seminari, tavole rotonde, studi di settore ecc. per la valutazione del fenomeno nel proprio territorio di competenza e per individuare strumenti efficaci di contrasto quali, ad esempio, la creazione nelle proprie sedi di appositi sportelli di consulenza.

Recentemente la Camera di Commercio del Molise ha condiviso un Protocollo d'intesa per il contrasto al fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo. In tale ambito è operativo un Tavolo permanente composto da rappresentanti di numerosi Enti. Inoltre, la Camera di Commercio di Verona, in collaborazione con altre istituzioni, il mondo produttivo e associazioni, ha affrontato, tramite un convegno, il tema della presenza delle mafie nel settore agricolo. Questi strumenti sono validi ed efficaci, in quanto non solo analizzano il fenomeno, bensì mirano anche ad informare l'opinione pubblica e coloro che direttamente o indirettamente possono ritrovarsi coinvolti nel fenomeno illegale.

Per quanto riguarda la Camera di Commercio Venezia Giulia preme sottolineare che già da tempo si è attivata per portare un contributo sostanziale al contrasto dell'illegalità in genere. In tale ottica, dal 1° luglio 2014, è attivo presso l'Ente camerale lo "Sportello Legalità" gestito grazie ad una convenzione con Libera-Associazioni, nomi e numeri contro le mafie. Si tratta di un punto d'ascolto importante (provinciale in un primo periodo, esteso poi, a seguito della procedura di accorpamento, anche al territorio goriziano) e di prima assistenza per tutti quei soggetti che si trovano in situazione di indebitamento, di grave crisi finanziaria o, comunque in difficoltà economiche tali da poter essere potenzialmente esposte a rischio racket ed usura. Come si evince dalle periodiche relazioni presentate da Libera, l'attività dello Sportello si è progressivamente intensificata negli anni mettendo in luce situazioni di criticità di cui nella realtà locale si ignorava l'esistenza. L'attività dello Sportello è supportata anche da stretti rapporti di collaborazione con altre istituzioni locali (Prefettura, Carabinieri e con l'Azienda sanitaria (Dipartimento dipendenze da sostanze legali) e altre realtà associative). Degno di nota è anche il permanente rapporto di collaborazione dello "Sportello legalità" con l'Organismo di Composizione delle Crisi da Sovraindebitamento della Camera di Commercio Venezia Giulia.

A tutt'oggi, a livello locale, lo "Sportello Legalità" non ha segnalato casi legati e diretti al fenomeno del Caporalato o sue dirette conseguenze.

Da ultimo, la Camera di Commercio Venezia Giulia è anche attiva nell'ambito della sicurezza dei prodotti e contrasto alla contraffazione dei prodotti, alla tutela del "made in Italy", attraverso proprie attività di accertamento e anche mediante uno stretto rapporto di collaborazione e consulenza instaurato nel tempo con vari Organi accertatori (Guardia di Finanza, Carabinieri NAS, Agenzia delle Dogane, Polizia Locale) che richiedono assistenza in ambito normativo, tecnico ecc. all'Ufficio camerale preposto.



## Allegato



Relazione

La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)

**Domenico Garofalo**

Professore Avvocato





## La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)

Di Domenico Garofalo

SOMMARIO: 1. Nota metodologica e individuazione dell'ambito di indagine. 2. Alcuni dati recenti sullo sfruttamento lavorativo in Italia. 3. L'interazione tra sostenibilità e contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo. 4. Lo sfruttamento lavorativo secondo l'art. 603 bis c.p. 4.1. La nozione di stato di bisogno. 4.2. Gli indici di sfruttamento. 4.3. L'indice salariale alla luce della direttiva UE 2022/2041 e della recente giurisprudenza di legittimità in tema di equa retribuzione. 5. La rete del lavoro agricolo di qualità. 6. Gli altri interventi legislativi di contrasto allo sfruttamento lavorativo. 7. Conclusioni. Fonti. Bibliografia essenziale.

### 1. NOTA METODOLOGICA E INDIVIDUAZIONE DELL'AMBITO DI INDAGINE

In una sessione del Convegno sul tema del caporalato dedicata ai profili lavoristici si impone una scelta dell'ambito di indagine.

A tal fine occorre subito rilevare che lo sfruttamento del lavoro è strettamente collegato all'attività di intermediazione illecita o di interposizione illecita<sup>1</sup> – non di rado gestita dalla criminalità organizzata. La “autonoma reciprocità” dei due fenomeni allude ad una relazione di causa-effetto tra intermediazione e sfruttamento, caratterizzandosi il primo come condotta funzionale al secondo. Ciò implica che l'intermediazione favorisce le situazioni di illegalità diffusa e la lesione della dignità dei lavoratori, pur restando due fattispecie distinte sotto il profilo regolativo, specie sanzionatorio.

Il fenomeno dell'intermediazione illecita ai fini dello sfruttamento lavorativo può essere osservato e analizzato da diverse prospettive scientifico-disciplinari, grazie alle quali è possibile constatarne la complessità e coglierne alcune sfumature.

Secondo una prospettiva storica, il fenomeno – ancorché si radichi nei rapporti sociali di matrice feudale – attecchisce già nel XIX secolo, quando il sistema produttivo agricolo volto all'autoconsumo è stato progressivamente sostituito da un modello di produzione di stampo capitalistico. In un periodico dell'epoca, il sindacalista Angiolo Cabrini scriveva: «*Il negriero ogni stagione perlustra la zona alla ricerca dell'esercito delle risaiuole, a partire dalle quattordicenni per arrivare alle vedove. La mercede per quaranta giorni di lavoro oscilla dalle 25 alle 38 lire, in relazione evidentemente alla forza muscolare di donne destinate a diventare «isceletri umani»*»<sup>2</sup>.

È interessante notare come sia il titolo dell'articolo (“*Episodio della tratta delle bianche nella democrazia capitalistica*”), sia il ricorso all'espressione “negriero”

---

<sup>1</sup> Per comodità espositiva si userà solo l'espressione “intermediazione”, ben consci della distinzione tra le due fattispecie. Nel primo caso l'intermediario è un “agevolatore” dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, privo di titolarità giuridica del rapporto di lavoro in procinto di essere stipulato; nel secondo, invece, l'interpositore è uno dei soggetti giuridicamente titolare del rapporto conseguente al contratto stipulato, ancorché il lavoratore risulti soggetto concretamente ai poteri datoriali dell'utilizzatore (quello che viene definito appalto illecito di manodopera).

<sup>2</sup> A. Cabrini, *La vita delle risaiuole. Episodio della tratta delle bianche nella democrazia capitalistica*, in *Critica Sociale*, 1891, I, p. 180 ss.

rinvii ad una deplorable pratica ben nota nell'Occidente ottocentesco, quella della tratta degli schiavi, che *mutatis mutandis* si ripresenta ancora oggi come “moderna schiavitù”. Ed è per tale ragione che al fenomeno (*rectius* al contrasto del fenomeno) dedica una particolare attenzione anche l'**Agenda ONU 2030** (v. *infra* § 2).

In una prospettiva sociologica, invece, l'intermediazione illecita ai fini dello sfruttamento lavorativo può essere intesa come una “infrastruttura” del lavoro in agricoltura<sup>3</sup>, ossia come un modello di (sotto)sviluppo grazie al quale l'imprenditore agricolo può limitare il rischio di compromettere la produttività e la redditività del proprio capitale.

Le molteplici prospettive del fenomeno stanno ad indicare la complessità dello stesso nonché la necessità di congegnare un sistema di contrasto che sia olistico, in grado di accerchiarlo e così contrastarlo.

## 2. ALCUNI DATI RECENTI SULLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO IN ITALIA

L'importanza che riveste la lotta alla “schiavitù moderna” è evidente qualora si passino in rassegna alcuni dati forniti dall'INL, con riguardo al territorio italiano.

Nel corso del 2022, anche in attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (in particolare dell'obiettivo prioritario 8), sono stati implementati gli interventi ispettivi delle task-force organizzate nell'ambito dei progetti “SU.PR.EME. Italia” e “A.L.T. Caporalato!” mirati, rispettivamente, a specifiche regioni del Sud (nel solo settore agricolo) e del Centro e Nord Italia (in diversi settori produttivi, specialmente l'agricolo, la logistica e il manifatturiero).

All'esito dell'azione di vigilanza, nelle 253 settimane di intervento sul territorio nel periodo 2020-2022, sono state controllate 22.683 posizioni lavorative, di cui 5.567 risultate irregolari.

Il 36,7 % dei lavoratori è risultato occupato in nero e 587 sono risultati vittime di caporalato e sfruttamento lavorativo, con il conseguente deferimento di 96 trasgressori alla competente autorità giudiziaria. In 598 casi i lavoratori sono stati assistiti dall'OIM e 239 di essi hanno ottenuto il permesso di soggiorno in quanto vittime di sfruttamento lavorativo o sono in attesa del parere favorevole della Procura della Repubblica (ai sensi dell'art. 22, d.lgs. n. 286/1998).

Sono stati inoltre adottati 446 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale per impiego di lavoro nero o irregolarità in materia di salute e sicurezza (art. 14, d.lgs. n. 81/2008)<sup>4</sup>.

Alcuni dati più recenti di respiro territoriale sono coerenti con quelli nazionali dell'anno precedente.

Il bilancio dell'attività ispettiva della scorsa estate nella provincia di **Foggia**, nei settori dell'agricoltura e della ristorazione, ha evidenziato l'irregolarità di 100 aziende su 126

<sup>3</sup> V. Piro, *L'intermediazione come infrastruttura. Caporali, cooperative e lavoro migrante nell'agro-alimentare*, in *Labor*, 2022, 4, p. 437 ss.

<sup>4</sup> <https://www.ispettorato.gov.it/2023/05/11/pubblicata-la-relazione-sullattivita-inl-anno-2022/>.

ispezionate, di cui 34 sospese, questa volta con una collocazione della città da una all'apice della graduatoria, al contrario della collocazione in coda della graduatoria della qualità della vita!

Complessivamente sono state verificate 533 posizioni lavorative ed è stata constatata l'occupazione di 73 lavoratori irregolari. Sono state emesse 60 prescrizioni per omessa formazione e mancata sottoposizione alla sorveglianza sanitaria dei lavoratori (visite mediche), nonché per altre violazioni sulla sicurezza sui luoghi di lavoro<sup>5</sup>.

L'Ispettorato del Lavoro di Rovigo ha coordinato recentemente nell'area dell'Alto e Basso Polesine due settimane di verifiche in agricoltura, verificando 32 imprese e 150 lavoratori di cui 49 cittadini italiani, 5 cittadini comunitari e 96 provenienti da Paesi extra-UE, di cui 19 completamente sprovvisti di tutela e 5 clandestini.

A riguardo, sono stati deferiti all'Autorità giudiziaria due datori di lavoro per l'ipotesi di caporalato e sfruttamento della manodopera.

Come dimostrano i dati, siamo ancora lontani dalla sradicazione del fenomeno, di cui è certamente causa il sottobosco di illegalità entro cui si annidano le violazioni. Il ricorso a tale espressione allude non solo ai diversi canali di intermediazione illecita, come la somministrazione fraudolenta, disciplinata dall'art. 38, d.lgs. n. 38/2015 – ma anche alla complessa morfologia dei territori agricoli che ostacola concretamente un controllo ispettivo ad ampio raggio delle diverse imprese agricole dislocate sul territorio italiano.

Tali cause, inoltre, trovano inconsapevole collaborazione nelle vittime del reato, sovente ignare dell'apparato protettivo previsto dal legislatore nel caso di denuncia<sup>6</sup>.

### 3. L'INTERAZIONE TRA SOSTENIBILITÀ E CONTRASTO AL FENOMENO DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO

Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo non è più analizzabile in un'ottica circoscritta all'intervento legislativo del 2016 in quanto intercetta il tema, di estrema attualità, della sostenibilità, ovvero dello sviluppo sostenibile nella triplice declinazione ambientale, economica, sociale. Si impone, pertanto, qualche cenno nei limiti consentiti dalla presente riflessione, all'**AGENDA ONU 2030** nella quale è possibile individuare alcuni **obiettivi** che trovano una corrispondenza in quanto statuito nell'art. 603-*bis* c.p., per poi parare alle politiche nazionali poste in essere per attuarli. Dell'**Agenda ONU 2030** vanno richiamati il **Goal 1, *Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo***, e il **Goal 10, *Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni***. Più nello specifico rilevano i seguenti **Target**:

**1.3. *Attuare sistemi e misure di protezione sociale adeguati a livello nazionale per tutti, compresi i livelli minimi ed entro il 2030 raggiungere una copertura sostanziale dei***

---

<sup>5</sup><https://www.ispettorato.gov.it/2023/10/12/itl-foggia-a-l-t-caporalato-d-u-e-controlli-nei-settori-agricoltura-e-ristorazione/>

<sup>6</sup> Il riferimento è all'art. 22, c. 12-*quater*, d.lgs. n. 286/1998 che prescrive la concessione di un permesso di soggiorno per quei lavoratori extracomunitari vittime di sfruttamento lavorativo che abbiano presentato denuncia e cooperino nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.

*poveri e dei vulnerabili; 10.2. Responsabilizzare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, indipendentemente dall'età, dal sesso, dalla disabilità, dalla razza, dall'etnia, dall'origine, dalla religione o dalla condizione economica o di altro tipo;*

**10.7. Facilitare una migrazione e una mobilità delle persone ordinate, sicure, regolari e responsabili, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite.**

Il raggiungimento di tali traguardi cancellerebbe, o quantomeno attenuerebbe, lo “stato di bisogno” di molti individui vittime di sfruttamento lavorativo, proprio perché trattasi di un prerequisito indispensabile affinché si configuri il reato di cui all’art. 603-bis c.p. Rilevante è, altresì, il **Goal 8**, *Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un’occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*, e in particolare il **Target 8.7** che intende verificare il grado di civiltà di una nazione attraverso *misure immediate ed efficaci per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani*. Si tratta, come si vede, dei delitti contro la dignità e la libertà della persona che si concretizzano, con diverse sfumature, nello sfruttamento del lavoro.

Contrasto allo sfruttamento presente anche nelle **proposte di Direttiva** in materia di *Due diligence*<sup>7</sup> e di **Risoluzione** su un nuovo strumento commerciale inteso a vietare i prodotti realizzati con il lavoro forzato<sup>8</sup>.

La **prima (Direttiva)** intende imporre alle società di maggiori dimensioni e alle società da esse controllate un obbligo di vigilare lungo tutta la filiera produttiva (anche estera) affinché i prodotti acquistati – e successivamente immessi sul mercato dell’Unione – non traggano origine da un “utilizzo irrazionale” dell’ambiente e del lavoro prestato da altri<sup>9</sup>.

La **seconda (Proposta)** mira ad integrare le norme in materia di *Due diligence* (v. Punto 1), prescrivendo il divieto di importare - o il sequestro – di prodotti realizzati con l’utilizzo del lavoro forzato (v. Punto 3).

Al fine di individuare con precisione il fenomeno del lavoro forzato, il documento (v. Considerando A e Punto 2 della proposta di Risoluzione) si avvale degli indici previsti nella Convenzione ILO n. 29 del 1930 e soprattutto degli orientamenti citati nel documento ILO, *Hard to see, harder to count – Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*<sup>10</sup>. A tali indicatori sono riconducibili i fattori che nel nostro ordinamento integrano la fattispecie dello sfruttamento del lavoro, ai sensi dell’art. 603-bis c.p., quali le condizioni di vita e di lavoro degradanti (indice di

---

<sup>7</sup> V. da ultimo, la Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937.

<sup>8</sup> V. la Proposta di Risoluzione presentata a seguito dell'interrogazione con richiesta di risposta orale a norma dell'articolo 136, paragrafo 5, del regolamento su un nuovo strumento commerciale inteso a vietare i prodotti realizzati con il lavoro forzato del 2022.

<sup>9</sup> Sul punto, V. Ferrante, *Diritto dei lavoratori e sviluppo sostenibile*, in *Jus*, 2020, 3, qui p. 358 ss.

<sup>10</sup> D'altronde anche l'analisi presentata nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 – 2022, p. 5, rileva una prossimità tra lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato. Sul punto, v. anche D. Garofalo, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *Arg. dir. lav.*, 2020, 6, p. 1303 ss., spec. p. 1308.

sfruttamento *sub 4*), la trattenuta sui salari<sup>11</sup>, le intimidazioni e le minacce, la sottrazione dei documenti di identità (aggravanti del reato)<sup>12</sup>. Dalla fonte internazionale emerge che lo sfruttamento lavorativo si muove lungo un *continuum* con il lavoro forzato, la cui ricorrenza compete alla giurisprudenza che individua la fattispecie di reato a seconda del caso concreto. Tuttavia ciò non elide la relazione che intercorre tra “moderna schiavitù”, situazione di irregolarità contrattuale, compressione del costo del lavoro e violazione delle norme in materia di salute e sicurezza.

La proposta di direttiva in materia di *Due diligence* e la Risoluzione sul lavoro forzato, in perfetta coerenza con l’ordinamento unionale, mirano a promuovere il comportamento sostenibile delle imprese e a vietare lo scambio di prodotti commerciali che traggono origine dalla compressione del costo del lavoro e dallo sfruttamento lavorativo, proprio perché falsano la concorrenza in ambito U.E. ed extra.

Con specifico riguardo al settore dell’agricoltura, la creazione di un mercato comune agricolo efficiente (art. 40 TFUE) è funzionale a centrare una serie di obiettivi che si pone l’Europa (v. art.39 TFUE), tra cui “incrementare la produttività dell’agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, “in particolare della manodopera” (par. 1, lett. a), assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che (vi) lavorano (par. 1, lett. b) e stabilizzare i mercati (par. 1, lett. c).

Sull’art. 39 del TFUE si innestano le politiche europee del settore agricolo, modellate secondo il programma *Farm to fork* che, nell’ambito del Green Deal, ha valorizzato i pilastri dell’agricoltura sostenibile<sup>13</sup>. La strategia “dal produttore al consumatore” è espressione peculiare degli obiettivi prefissati dall’UE, in cui il bilanciamento di esigenze ambientali, sociali ed economiche convergono verso l’istituzione di un sistema agroalimentare volto all’equa distribuzione delle ricchezze – naturali ed economiche – prodotte dal settore agricolo anche tra la manodopera che vi lavora.

E dunque tale obiettivo, cioè l’approdo ad un mercato perfettamente concorrenziale, si rileva irraggiungibile qualora non vengano debellate le forme di lavoro, allocate nella zona di mezzo tra lavoro forzato e sfruttato, che manipolano il sistema nutrendosi soprattutto di vulnerabilità, in particolare delle persone migranti, costrette o “forzate” ad accettare condizioni lavorative indegne in ragione del proprio stato di bisogno<sup>14</sup>, la cui protezione rappresenta proprio uno dei traguardi dell’Agenda 2030 (Goal 8.8): il rispetto dei diritti dei lavoratori migranti a livello nazionale sulla base delle fonti OIL e della legislazione nazionale (indicatore 8.8.2) rappresenta solo il primo passo per il

---

<sup>11</sup> V. Cass. pen. 16 settembre 2020, n. 27582, con nota di P. Zarra, *L’immane inconcretezza degli indici di sfruttamento. Il processo di deindicizzazione ad opera della recente giurisprudenza, in materia di caporalato*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2021, 1-2, p. 164 ss..

<sup>12</sup> V. circ. INL n. 28 febbraio 2019, n. 5. Più di recente, v. anche Cass. pen., 15 febbraio 2023, n. 6339, in *One Legale online*.

<sup>13</sup> In particolare la Strategia Farm to Fork, con approccio certamente innovativo, dichiara che “i sistemi alimentari devono urgentemente diventare sostenibili e operare entro i limiti ecologici del pianeta” e che “la sostenibilità deve ora diventare l’obiettivo chiave da raggiungere”.

<sup>14</sup> L. Calafà, V. Protopapa, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *LD*, 2021, 1, p. 105 ss.

raggiungimento di un lavoro dignitoso (goal 8.5), al fine di conseguire **l'aumento delle retribuzioni medie** dei dipendenti e il tasso di occupazione (indicatori 8.5.1 e 8.5.2). Emblematico di tali obiettivi, ancorché esuli da un'analisi prettamente giuslavoristica, è il Reg. 2021/2117<sup>15</sup> che interviene cautamente sulle modalità di formazione del prezzo e di determinazione di indicatori che ne rendano il valore corrispondente a quanto ci si possa attendere da un contratto di cessione che risponda a parametri di equa remunerazione dei produttori agricoli.

Il Reg. 2117 prevede che il prezzo (obbligatoriamente determinato nel contratto scritto di fornitura) sia “fisso e stabilito nel contratto e/o calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori oggettivi, che possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti, nonché indici e metodi di calcolo del prezzo finale, che sono facilmente accessibili e comprensibili e riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati: tali indicatori possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti; a tal fine, gli Stati membri possono stabilire gli indicatori, secondo criteri oggettivi e basati su studi riguardanti la produzione e la filiera alimentare; le parti contraenti sono libere di fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente” (art. 1, modifica n. 50, che interviene sull'art. 168, regolamento UE n. 1308/2013).

L'attuale formulazione della norma rappresenta un'opportunità per correggere gli squilibri nella ripartizione del valore lungo la filiera, non solo nell'interesse dell'equa remunerazione dei produttori agricoli, ma anche nella prospettiva di intervenire sui fattori critici, ad esempio mediante la valorizzazione dei costi legati alle retribuzioni e al lavoro regolarmente dichiarato.

**Traslando il discorso dal livello internazionale-unione a quello nazionale**, qualche considerazione va svolta sul *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, che individua diversi assi prioritari volti a sradicare (o tentare di) il fenomeno (Azioni prioritarie), contandosene ben nove [per ognuna di esse si evidenzia la parola chiave]:

**Azione prioritaria 1:** Un **sistema informativo** con calendario delle colture, dei fabbisogni di manodopera e altri dati e informazioni, sviluppato e utilizzato per la pianificazione, gestione e monitoraggio del mercato del lavoro agricolo.

**Azione prioritaria 2:** Gli **interventi strutturali** - investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti migliorano il funzionamento e l'efficienza del mercato dei prodotti agricoli.

**Azione prioritaria 3:** Il rafforzamento della **Rete del lavoro agricolo di qualità** - l'espansione del numero delle imprese aderenti e l'introduzione di misure per la certificazione dei prodotti migliorano la trasparenza e le condizioni di lavoro del mercato del lavoro agricolo.

---

<sup>15</sup> Il Reg. 2021/2117 modifica i regolamenti UE nn. **1308/2013** recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, **1151/2012** sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, **251/2014** concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, **228/2013** recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

**Azione prioritaria 4:** La **pianificazione dei flussi di manodopera** - il miglioramento dell'efficacia, della trasparenza e della gamma dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo prevengono il ricorso al caporalato e ad altre forme d'intermediazione illecita.

**Azione prioritaria 5:** Pianificazione e attuazione di **soluzioni alloggiative dignitose** per i lavoratori del settore agricolo.

**Azione prioritaria 6:** Pianificazione e attuazione di **soluzioni di trasporto** per migliorare l'offerta di servizi adeguati ai bisogni dei lavoratori agricoli.

**Azione prioritaria 7:** Campagna di **comunicazione istituzionale e sociale** per la prevenzione e sensibilizzazione sullo sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro dignitoso.

**Azione prioritaria 8:** Rafforzamento delle attività di **vigilanza e contrasto** allo sfruttamento lavorativo.

**Azione prioritaria 9:** Pianificazione e attuazione di un **sistema di servizi integrati** per la protezione e prima assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e rafforzamento degli interventi per la loro reintegrazione socio-lavorativa. La prospettiva giuslavoristica attraversa trasversalmente le nove azioni, richiedendosi pertanto un'analisi del fenomeno che non può essere circoscritta al pur fondamentale intervento legislativo del 2016 che ha modificato l'art. 603-*bis* c.p. (l. 29 ottobre 2016, n. 199)<sup>16</sup>.

#### **4. LO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO SECONDO L'ART. 603-BIS C.P.**

In una narrazione del fenomeno nella prospettiva giuridica, la norma cardine del sistema di protezione dei lavoratori dallo sfruttamento lavorativo, è l'art. 603-*bis* c.p., introdotto dal d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011 e modificato dalla l. n. 199/2016. Le modifiche hanno riguardo in particolar modo due profili.

- 1) L'estensione dell'ambito di operatività del provvedimento, punendo non solo le condotte illecite dell'intermediario, ma anche quelle del datore di lavoro/utilizzatore;
- 2) L'implementazione degli indici di sfruttamento, **alternativi e non concorrenti**, pur se permangono, come si vedrà, numerose criticità in fase applicativa sia nel momento della verifica ispettiva sia in quello repressivo-giudiziale.

##### **4.1 LA NOZIONE DI STATO DI BISOGNO**

In prima battuta occorre precisare che l'individuazione della fattispecie in esame recepisce, anche se indirettamente, le indicazioni provenienti dalla Direttiva 2011/36/UE, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

---

<sup>16</sup> Sul punto, *ex multis*, D. Garofalo, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro, (non solo in agricoltura)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, 2, p. 229 ss.; M. Miscione, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *Lav. giur.*, 2017, 2, p. 113 ss.

L'art. 2, parr. 2 e 3 della Direttiva, nella definizione dei reati relativi alla tratta degli esseri umani, definisce la "vulnerabilità" dei soggetti migranti come "una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima", mentre l'espressione sfruttamento non è seguita da una nozione precisa: il par. 3 si limita ad elencare una serie di condotte relative alla "sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi".

Partendo dalle indicazioni unionali è stato definito nell'ordinamento italiano il reato di sfruttamento lavorativo.

Affinché si configuri la fattispecie in esame è condizione necessaria "l'approfittamento dello stato di bisogno" del lavoratore sfruttato, nozione che recupera una delle circostanze aggravanti del reato di usura (art. 644 c.p.) che si realizza quando la condotta illecita è posta in essere "in danno di chi si trova in stato di bisogno"<sup>17</sup>.

La nozione di approfittamento rinvia alla capacità di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di debolezza della vittima del reato<sup>18</sup>, quale è appunto lo stato di bisogno: esso non può essere ricondotto ad una situazione di insoddisfazione e di frustrazione derivante dall'impossibilità o difficoltà economica di realizzare qualsivoglia esigenza ritenuta urgente, "ma deve essere riconosciuto soltanto quando la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie"<sup>19</sup>.

Dunque, lo stato di bisogno non va inteso come uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, bensì come una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose<sup>20</sup>.

Tale definizione, che involge l'assenza o meno di libertà, o meglio la totale assenza di libertà e il condizionamento della libertà per via della situazione di bisogno, sembra essere la labile linea di demarcazione tra le due fattispecie.

A partire dall'interpretazione dello stato di bisogno, la Suprema Corte<sup>21</sup> individua il limite discrezionale tra le fattispecie previste negli artt. 600 e 603-*bis* c.p. nella mancanza di alternative esistenziali, "richiamata come contenuto della situazione di vulnerabilità richiesta dalla prima delle due norme, laddove l'art. 603-*bis* c.p. configura un'area nella quale la condotta del datore di lavoro non determini una compressione altrettanto rilevante della libertà di autodeterminazione del lavoratore, ma che, allo stesso tempo, non possa neppure essere liquidata come una violazione meramente formale della normativa giuslavoristica, il che accade ogni volta in cui la condotta sia tale da incidere, almeno potenzialmente, su beni afferenti la persona del lavoratore, in tutte le ipotesi in

---

<sup>17</sup> Circ. INL 5/2019, cit.

<sup>18</sup> Cass. civ., 28 gennaio 2015, n. 1651, in DeJure.

<sup>19</sup> Cass. pen., 08 marzo 2000, n. 4627, in DeJure.

<sup>20</sup> Cass. pen., 15 febbraio 2023, n. 6339, in Onelegale.

<sup>21</sup> Cass. pen., 16 marzo 2022, n. 17095, in Onelegale.



cui il datore di lavoro dia priorità al proprio vantaggio economico rispetto alla tutela di beni individuali essenziali, così determinando una strumentalizzazione della persona, in cui si verifica un sacrificio dei diritti fondamentali di questa per ragioni meramente economiche”.

Tuttavia, ciò non toglie, come gli artt. 600 e 603-*bis* c.p. siano osmoticamente collegati l'un l'altro, proprio perché, come si è precedentemente accennato, la trattenuta sui salari, le intimidazioni e le minacce o la sottrazione dei documenti, quali indici del lavoro forzato, afferiscono anche al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, ancorché caratteristiche non essenziali, poiché comportano un'ulteriore riduzione della libertà del soggetto leso, aggravando così la posizione del soggetto colpevole della condotta. In sostanza, si potrebbe dire che il lavoro sfruttato rappresenta una sub-specie di lavoro forzato, graduato a seconda della privazione della libertà e della lesione della dignità della persona offesa.

Se volessimo, invece, ricorrere ad una ricostruzione meno tecnica, invece, la nozione di stato di bisogno troverebbe anche in questo caso supporto nelle pronunce della Suprema Corte che, in alcune circostanze<sup>22</sup>, ha collegato la condizione di sfruttamento di un lavoratore a “condizioni di assoluta povertà”, tali per cui viene limitata la sua capacità di scelta (tra l'altro, in questo caso la Cassazione si è occupata di un soggetto “affetto da deficit intellettuale”).

Dunque, cercando di offrire una lettura latamente economica del nesso di causalità tra stato di bisogno e sfruttamento lavorativo, si potrebbe affermare che esso potrebbe emergere nel momento in cui una situazione di povertà è tale da connotare il soggetto come vulnerabile e, dunque, vincolarlo ad accettare condizioni di lavoro che, pur se lesive della sua dignità in quanto “uomo che lavora”<sup>23</sup>, gli consentono perlomeno di ottenere quella retribuzione necessaria per soddisfare (solo) alcuni dei suoi bisogni vitali, come il sostentamento alimentare.

In questa relazione tra disagio economico e sfruttamento si possono cogliere i GOAL dell'Agenda ONU 2030: la povertà e le disuguaglianze rappresentano allo stesso tempo preconditione di sfruttamento e conseguenza di sfruttamento, alimentando un circolo vizioso che può essere interrotto solo qualora si consolidi un sistema maggiormente inclusivo (GOAL 10) di protezione sociale (GOAL 1).

## 4.2 GLI INDICI DI SFRUTTAMENTO

Come noto, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:

- 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;

<sup>22</sup> Cass. pen., 2 agosto 2023, n. 33889, in Onelegale.

<sup>23</sup> M. Napoli, *Prefazione. La dignità da rispettare*, in M. Napoli (a cura di), *La dignità*, V&P, Milano, 2011, p. VIII.

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.

La giurisprudenza ha sottolineato più volte che si tratta di indici, alternativi e non concorrenti, dal valore puramente sintomatico della condizione di sfruttamento, evidenziandone altresì la non tassatività.

Sul primo punto, è da segnalare la recente sentenza della Corte di Cassazione<sup>24</sup>, che dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 603-*bis* c.p. prospettata dal ricorrente, in violazione degli artt. 3, 25, 27 c. 3, e 117 c. 1 Cost.

In realtà la questione di legittimità avanzata riguarda due profili:

a) la manifesta irragionevolezza dell'art. 603 bis c.p., che introduce un reato, e per giunta con una pena maggiormente afflittiva, già presente nell'ordinamento italiano negli artt. 22 cc. 12 e 12-*bis*, d.lgs. n. 286/1998;

b) la vaghezza descrittiva degli indici di sfruttamento che confligge con il principio di determinatezza. In particolare, l'indice *sub* 1) rinvia ai contratti collettivi nazionali o territoriali e cioè ad atti negoziali di natura privatistica, che esplicano effetti esclusivamente per i soggetti iscritti alle organizzazioni sindacali contraenti, risultando così inidonea a selezionare i comportamenti davvero meritevoli di sanzione penale, difformemente da quanto dispone l'art. 25 Cost.

La Cassazione ha ritenuto infondate entrambe le questioni prospettate dal ricorrente.

Rispetto al primo punto, la Suprema Corte ha sottolineato che le condotte incriminate dagli artt. 22, d.lgs. n. 286/1998 e 603 bis c.p. individuano due fattispecie diverse, ancorché la prima sia circoscritta e collegata alla seconda. Infatti, se nel caso dell'art. 22 cit. il legislatore intende punire il ricorso al lavoro irregolare dei lavoratori privi di permesso di soggiorno, con l'art. 603 bis c.p. il legislatore vuole tutelare la dignità del lavoratore *tout court*, a prescindere dalla sua regolarità sul territorio italiano. Non a caso, ai sensi dell'art. 22, c. 12 bis, la presenza degli indici di sfruttamento di cui all'art. 603-*bis* c.p. costituisce solo un'aggravante del reato.

Maggiormente pregno di considerazioni appare il secondo punto.

Il principio di tassatività e di determinatezza concerne le modalità di formulazione della norma penale, sancendo l'obbligo, in capo al legislatore, di delineare con assoluta precisione gli elementi costitutivi della fattispecie, in modo da circoscrivere la discrezionalità dell'Autorità giudiziaria e da garantire la certezza del diritto. La Suprema Corte esclude un *vulnus* ai principi sopra richiamati proprio perché “la giurisprudenza ha chiarito che si tratta di meri sintomi”, cioè indici dal valore probatorio, criteri guida che orientano l'accertamento in quei settori in cui la retribuzione, le condizioni di lavoro, l'orario di lavoro, le condizioni alloggiative e la salute e sicurezza dei lavoratori sono particolarmente a rischio.

Tale interpretazione risulta coerente con l'orientamento giurisprudenziale incline ad “ingrossare” la fattispecie, evidenziando la non tassatività dei suddetti indici. Già la Cassazione<sup>25</sup> aveva infatti ritenuto che oltre all'eccessiva durata oraria della prestazione

<sup>24</sup> Cass. pen., 07 marzo 2023, n. 9473, in Onelegale.

<sup>25</sup> Cass. pen. 16 settembre 2020, n. 27582, in Onelegale.

di lavoro, all'incongruità della retribuzione e alle degradanti condizioni personali e abitative dei lavoratori, costituiscono rilevanti indici di sfruttamento ai fini dell'applicazione dell'art. 603-bis c.p. anche la decurtazione dal compenso di un corrispettivo per l'accompagnamento sul posto di lavoro, le carenze nella formazione e nella dotazione di dispositivi di sicurezza, nonché la mancata fruizione dei riposi settimanali.

Orbene, se l'assenza del prerequisite dell'approfittamento dello stato di bisogno preclude la configurazione della fattispecie, ciò non toglie come resti comunque difficile affidarsi a degli indici per natura solo probatoria e che possono aumentare ulteriormente.

In sostanza, sembra evidente come non siano gli indici il perno centrale su cui ruota lo sfruttamento lavorativo, ma la condizione di vulnerabilità (*rectius*, stato di bisogno) strumentalizzata dal datore di lavoro a proprio vantaggio. Il che comporterebbe, conseguentemente, la necessità che lo stesso datore conosca a monte la situazione economico-finanziaria del contraente (debole) del rapporto, ossia prima della costituzione – formale o informale che sia – del rapporto di lavoro, onde evitare che un illecito profitto si trasformi in un reato.

La conoscibilità dell'eventuale stato di bisogno del lavoratore troverebbe agevole riscontro nel caso di lavoratori migranti irregolari, che, invero, restano certamente i soggetti più "reclutati" nel settore agricolo, già perché la condizione di irregolarità è sinonimo di vulnerabilità *in re ipsa*, come sembra sostenere la Direttiva 2011/36.

Nel caso di cittadini comunitari tali informazioni sono certamente più difficili da ottenere; né tantomeno può discendere in capo al datore di lavoro l'obbligo o l'onere di recuperare le informazioni sulla situazione economico-finanziaria di ogni soggetto con il quale contrae un atto di autonomia privata, se non quelli essenziali ai fini dell'instaurazione del rapporto di lavoro (se regolare).

Tale considerazione porta a trarre due conclusioni, una di carattere positivo, l'altra negativa. Da un lato, la norma può avere un effetto dissuasivo sul ricorso al lavoro irregolare e, in generale, sugli illeciti profitti. Si intende dire che l'incerta conoscenza della situazione economico-finanziaria del lavoratore – e l'eventuale presenza di uno "stato di bisogno" dello stesso – potrebbe auspicabilmente favorire un progressivo incremento dell'adempimento degli obblighi datoriali in materia di rispetto delle norme inderogabili di legge e di contrattazione collettiva, al fine di evitare proprio la configurazione del reato in parola. D'altronde, si rammenta altresì che i datori di lavoro agricolo del Mezzogiorno, dove si consuma maggiormente il fenomeno dello sfruttamento lavorativo, godono della fiscalizzazione degli oneri sociali che hanno lo scopo di supportare le attività agricole in determinate aree svantaggiate e un'occupazione dignitosa<sup>26</sup>.

Passando all'aspetto negativo, la fumosità della fattispecie, che pur permane, rende indeterminata la configurazione del reato, il cui accertamento spetta sempre al giudice di merito, ad eccezione del caso in cui la motivazione addotta da quest'ultimo sia

---

<sup>26</sup> V. art. 01, c. 2, d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, conv. con mod. dalla L. 11 marzo 2006, n. 81. La norma è stata prorogata prima con l'art. 2, c. 49, l. 23 dicembre 2009, n. 191, poi con l'art. 1, c. 45, l. 13 dicembre 2010, n. 220. Da ultimo, v. la Circ. INPS del 25 febbraio 2022 n. 31.

apparente o inesistente<sup>27</sup>. Tale riflessione, tuttavia, sfuma nel momento in cui si evidenzia che il rispetto delle norme inderogabili di legge e previste dall'autonomia collettiva, qualora il datore di lavoro aderisca all'associazione stipulante il CCNL o al fine di ottenere alcune agevolazioni (v. l'adesione alla Rete agricola di qualità, *infra*), rappresentano obblighi per il datore di lavoro e non rispondono certo a calcoli preventivi sulle sanzioni in cui può incorrere a causa della gravità eventuale dell'illecito commesso.

### **4.3. L'INDICE SALARIALE ALLA LUCE DELLA DIRETTIVA UE 2022/2041 E DELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITA' IN TEMA DI EQUA RETRIBUZIONE**

Come detto un indice di sfruttamento è 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.

Questo indice incrocia il tema, di estrema attualità, del giusto salario o, se si preferisce, del c.d. minimo costituzionale; attualità riveniente dalla recente adozione della Direttiva UE 2022/2041 relativa a “salari minimi adeguati nell'Unione europea” che lo Stato italiano dovrà recepire entro il 15 novembre 2024 [art. 17, comma 1].

In estrema sintesi L'UE lascia liberi gli stati membri di provvedere scegliendo tre possibili strade: per legge, per contrattazione collettiva o con entrambi gli strumenti normativi, pur se in linea tendenziale la preferenza viene accordata alla contrattazione collettiva, considerata la “massima autorità” in materia salariale.

Nel mentre divampa il dibattito politico sul come realizzare detto adeguamento [che giova ricordarlo riguarda solo gli stati “non in regola”, essendo anzi interdetto un intervento che riduca le garanzie dei lavoratori in forza della clausola di non regresso] e nel mentre il CNEL a guida “Brunetta” si candida per risolvere il problema, quest'ultimo si è ancor più complicato a seguito delle recenti pronunce della Cassazione (le sei sentenze di ottobre 2023 capofila la n. 277711) che hanno messo in discussione il postulato che la contrattazione collettiva rappresentativa (cioè stipulata dalle OO.SS. maggiormente rappresentative) sia sempre la massima autorità salariale e costituisca sempre il parametro al quale ancorare il giudizio di costituzionalità della retribuzione. Di avviso decisamente contrario è la giurisprudenza amministrativa che ritiene insindacabile il livello salariale fissato dalla contrattazione collettiva rappresentativa (si rinvia all'ampia motivazione della sentenza TAR Lombardia 02046 del settembre 2023).

Questo principio dalla portata quasi eversiva delle dinamiche sottese alle relazioni industriali, in quanto è fuori discussione che il minimo contrattuale sia frutto di una ponderazione del costo del lavoro con quello della redditività d'impresa, trova un aggancio proprio nell'indice in esame nel quale l'insufficienza retributiva viene

---

<sup>27</sup> Su quest'ultimo punto, v. Cass. pen., 04 marzo 2022, n. 7857. La Suprema Corte respinge il ricorso del lavoratore, ritenendo che il Tribunale del Riesame di Cosenza avesse analizzato dettagliatamente le prove fornite da quest'ultimo, annullando così il decreto di sequestro preventivo disposto ai sensi dell'art. 603 bis c.p.

rapportata non solo alla contrattazione collettiva rappresentativa ma anche al parametro costituzionale ex art. 36 Cost. (“o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato”).

L’espressione “*o comunque*” utilizzata dal legislatore nell’indice sub 1), art. 603-*bis* c.p., se indubitabilmente non implica l’alternatività tra i due parametri di valutazione, allo stesso tempo allude alla possibilità che il contratto collettivo non sia necessariamente strumento indefettibile di parametrizzazione, potendosi il giudice da esso discostare per affidarsi in via equitativa ad altri parametri di riferimento (come, ad esempio, le soglie Istat di povertà assoluta) qualora non lo ritenga adeguato ad indicare soglie retributive minime.

Diverso problema riguarda la fonte contrattuale di riferimento in quanto il primo indice di sfruttamento fa esplicito riferimento ai contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati dai sindacati più rappresentativi a livello nazionale. Un riferimento che sembra rinviare ai contratti collettivi dei sindacati comparativamente rappresentativi di cui all’art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, invero espressamente richiamati solo dall’art. 8, c. 1 lett. a) n. 3, e c.1 lett. f), relativi ai requisiti necessari per l’iscrizione alla “Rete agricola di qualità”.

Non v’è dubbio che il disancoraggio dalla contrattazione collettiva rendere ancor più fumoso un parametro che affida discrezionalmente al giudice la verifica dello sfruttamento, lasciando spazio a dubbi interpretativi in sede di giudizio, se considera altresì che la “palese difformità” e la “reiterazione” della condotta non sono canoni ermeneutici di particolare chiarezza.

Proprio le “sentenze di ottobre” della Cassazione corroborano la tesi che il lavoro sfruttato si annida sì nel settore agricolo ma non solo, avendo tali sentenze coinvolto il settore della vigilanza privata – servizi fiduciari, per non parlare poi del settore della logistica.

Per concludere sul punto, resta ancora incerta la linea di confine tra mero inadempimento contrattuale e sfruttamento del lavoro.

## **5. LA RETE DEL LAVORO AGRICOLO DI QUALITÀ**

La disciplina della Rete del lavoro agricolo di qualità è contenuta nell’art. 6, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv. con modificazioni nella L. 11 agosto 2014, n. 116, modificato dall’art. 8, c. 1, l. n. 199/2016.

Prima di svolgere alcune considerazioni sulla norma e condividerne alcune buone prassi è opportuno richiamarne i tratti fondamentali.

La Rete agricola del lavoro di qualità, come denota la stessa espressione utilizzata dal legislatore, è una Rete costituita presso l’INPS, articolata a livello territoriale e presidiata da una cabina di regia, composta da un rappresentante dell’INPS, da alcuni rappresentanti del Governo<sup>28</sup>, nonché della Conferenza delle regioni e delle province

---

<sup>28</sup> Del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell’economia e delle finanze, del Ministero dell’interno, dell’Ispettorato nazionale del lavoro dell’Agenzia delle entrate, dell’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro.

autonome di Trento e di Bolzano, e da tre rappresentanti dei lavoratori e tre dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi del settore agricolo.

Ad essa possono richiedere di aderire le imprese agricole e, attraverso la stipula di apposite convenzioni, gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i centri per l'impiego, gli enti bilaterali, le agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione purché:

a) non abbiano riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, 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 e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, delitti di cui agli articoli 600, 601, 602 e 603-*bis* del codice penale;

b) non siano 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 delle tasse.

c) siano in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi;

c-bis) applichino i contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81;

c-ter) non siano controllate o collegate, ai sensi dell'art. 2359 c.c., a soggetti che non siano in possesso dei requisiti di cui sopra.

Si tratta di uno strumento innovativo di particolare interesse dalla forma simil-consociativa, poiché coinvolge tutti i soggetti interessati al lavoro in agricoltura nella prospettiva di valorizzare comportamenti virtuosi e l'applicazione dei contratti collettivi. In particolare, la Rete si pone gli obiettivi di:

1) Tutelare il lavoro nel settore agricolo;

2) Garantire una sana concorrenza tra gli operatori del settore agricolo

Obiettivi entrambi realizzabili attraverso il contrasto dello sfruttamento.

Tra le funzioni di particolare interesse della **Cabina di regia** si segnala innanzitutto quella di promuovere “iniziative, d'intesa con le autorità competenti, sentite le parti sociali, in materia di politiche attive del lavoro, contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, assistenza dei lavoratori stranieri immigrati” (c. 4, lett. c-ter).

Si tratta di una funzione di particolare interesse che ricorda, *mutatis mutandis*, il modello partecipativo di governo al mercato del lavoro già previsto dal d.l. n. 7/1970, conv. in l. n. 83/1970, attraverso cui si conferivano alle organizzazioni sindacali ampi poteri in tema di governo dei flussi occupazionali nel settore agricolo e che oggi si ripropone ricorrendo ad una strumentazione normativa più e meglio articolata e prevedendo un più equilibrato bilanciamento tra i soggetti coinvolti nella governance<sup>29</sup>.

Si ricorda, inoltre, che il governo del mercato del lavoro attraverso la Rete del lavoro agricolo di qualità incide su 3 degli Assi prioritari del Piano triennale di contrasto allo

---

<sup>29</sup> Si ricorda, infatti, che le commissioni regionali, provinciali e comunali M.O.A. (mano d'opera agricola) erano costituite a maggioranza sindacale. N. Deleonardis, *Il collocamento in agricoltura. Ascesa e declino del governo pubblico del mercato del lavoro*, in V. Leccese, V. Pinto (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni '70 e il protagonismo del movimento sindacale in Puglia*, Edizioni Radici Future, 2022, pp. 157-191.

sfruttamento del lavoro in agricoltura e al caporalato, quali il n. 3 (Rafforzamento delle Rete), n. 4 (Implementazione dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta), n. 6 (Pianificazione delle soluzioni di trasporto).

Sotto questo profilo sembra siano stati raggiunti interessanti risultati<sup>30</sup>, come la convenzione “Liberi dai caporali” stipulata con l’Associazione agricola NO CAP, che ha permesso alle lavoratrici e ai lavoratori di essere assunti per le attività di raccolta con regolari contratti di lavoro secondo le disposizioni stabilite dal CCNL comparativamente più rappresentativo (6,5 ore di lavoro e una paga giornaliera di circa 70 euro lordi), mettendo altresì a disposizione, ove richiesto, un alloggio e il trasporto gratuito verso i luoghi di lavoro.

Rispetto a questo tema, rivestono un particolare interesse le misure previste dal c. 7 bis, art. 6 cit., come introdotte dall’art. 8, c. 1, lett. f), l. n. 199/2016, che riconosce agli Enti locali convenzionati la possibilità di destinare i contributi stanziati a favore delle imprese di trasporto private che trasportano lavoratori agricoli solo qualora convenzionate, dunque iscritte, alla Rete.

Ciò non esime dal rilevare alcuni **profili negativi (criticità)** della norma.

La l. n. 199/2016 ha subito una sola modifica che ha un suo peso nel contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo non sul piano dell’*an*, ma del quando.

L’art. 8, c. 2, ha previsto l’adattamento al settore agricolo del sistema di denuncia retributiva e contributiva mensile UNIEMENS al posto del sistema DMAG, ossia della denuncia trimestrale, al fine di ottenere informazioni tempestive circa i dati retributivi e contributivi dei lavoratori assunti in agricoltura e favorire così un maggior controllo. Non a caso, in agricoltura si registra un “livellamento” verso il basso delle retribuzioni, ossia la sistematica assunzione dei lavoratori con il livello di inquadramento più basso (operaio comune) a dispetto della prestazione concretamente svolta (di livello superiore). La norma, inoltre, è volta a ridurre i ritardi relativi alla trasmissione dei dati da parte del datore di lavoro, che spesso hanno comportato la mancanza delle giornate necessarie affinché i lavoratori beneficiassero dell’indennità di disoccupazione agricola.

La versione originaria dell’art. 8 prevedeva che l’adeguamento del sistema sarebbe avvenuto a partire da gennaio 2018. A seguito di alcune modifiche è stato posticipato prima a partire da gennaio 2019 (L. 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 1154), poi da gennaio 2020 (L. 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 1136, lettera b) e infine da aprile 2020 (d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, art. 10, comma 4-bis, conv. con mod. in L. 28 febbraio 2020, n. 8).

Se questo ritardo potrebbe apparire di secondaria importanza, invero, ha una funzione fondamentale nel favorire un maggior controllo dei flussi occupazionali nel settore agricolo.

Tra le funzioni della Cabina di regia – la cui costituzione, invero, non ha carattere cogente, ma eminentemente programmatico – vi è infatti quella di procedere ai monitoraggi costanti dell’andamento del mercato del lavoro agricolo, con particolare

---

<sup>30</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *La promozione del lavoro dignitoso in agricoltura. Analisi delle pratiche promettenti in Italia. Sintesi*, 2022.

riguardo ai lavoratori stranieri, anche avvalendosi dei dati offerti dal sistema UNIEMENS.

Si ricorda, inoltre, che la costruzione di un sistema informativo delle colture, dei fabbisogni di manodopera e altri dati e informazioni, sviluppato e utilizzato per la pianificazione, gestione e monitoraggio del mercato del lavoro agricolo in agricoltura, rappresenta l'Asse prioritario 1 del Piano triennale di contrasto al caporalato.

Il ritardo nel passaggio al sistema UNIEMENS ha comportato conseguentemente il procrastinarsi di una sistematizzazione concreta ed efficace dei dati relativi al sistema produttivo agricolo, assodando la necessità di una reiterata ed assidua condivisione dei dati aziendali per poter effettuare una profilazione corretta delle aziende agricole del territorio.

I ritardi di attuazione del sistema suddetto hanno inevitabilmente ritardato l'attività della Cabina di regia e in particolar modo l'informatizzazione del sistema di produzione agricolo.

Tuttavia non è solo questo il limite più evidente della Rete del lavoro agricolo di qualità: si segnala soprattutto che il c. 6, art. 6, d.l. 91/2014, prevede espressamente che, salvi i casi di richiesta di intervento provenienti dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'Autorità giudiziaria o da autorità amministrative e salvi i casi di imprese che abbiano procedimenti penali in corso per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, di contratti collettivi, di sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, le imprese aderenti alla Rete agricola saranno soggette a minori controlli rispetto a quelle non aderenti.

L'apprezzabile obiettivo di premiare le imprese che vi aderiscono, si scontra tuttavia con la possibilità che quest'ultime possano decidere successivamente all'iscrizione di violare gli obblighi inderogabili di legge o previsti dal CCNL, con il risultato di falsare doppiamente la concorrenza, creando un mercato apparentemente "di qualità" ma nella sostanza che attua comportamenti di *dumping* sociale. È pur vero che il provvedimento non esclude a priori i controlli, affidandosi in primo luogo alle denunce delle vittime, ma si è già detto come spesso i lavoratori coinvolti siano restii a denunciare direttamente per la paura di ritorsioni sul posto di lavoro nonché di essere rimpatriati presso il proprio Paese d'origine, ignorando la protezione offerta dall'art. 22, d.lgs. n. 286/1998. Diventa importante, dunque, l'attività di monitoraggio svolta dai sindacati ancorché bisogna rilevare come le organizzazioni sindacali non possano sostituirsi funzionalmente all'attività ispettiva. Ne discende, di conseguenza, che manca un accertamento effettivo sulla qualità del lavoro delle imprese aderenti alla Rete.

Ancora, pregi e difetti della Rete del lavoro agricolo di qualità possono essere condensati avendo riguardo all'adesione delle imprese agricole. Si precisa che i dati seguenti si riferiscono al periodo che intercorre tra il 1° ottobre 2015 e il 23 settembre 2021, potendosi presumere – o sperare – un aumento delle adesioni.

Le adesioni alla Rete nel 2015% si attestano al 3,92% del totale delle imprese italiane per arrivare a richieste pari all'11, 61% nel 2021. Nel 2016 c'è un picco (36,77%), dovuto probabilmente a politiche incentivanti e di certificazione etica dei prodotti agricoli previste soprattutto in alcune regioni. In generale si può affermare che le regioni più virtuose, proprio per via delle politiche regionali, siano la **Puglia (1.227**



**imprese aderenti) e l'Emilia-Romagna (1.216 aderenti)**, mentre il Friuli annovera solo 25 imprese agricole totali (al 2021).

Diventa necessaria una maggior adesione delle imprese agricole del territorio italiano, affinché la Rete possa funzionare efficacemente. Invero, come è stato già segnalato<sup>31</sup>, persiste una eccessiva rigidità nei criteri di selezione dei soggetti ammessi dalla Cabina di regia alla Rete. Ci si riferisce in particolar modo all'esclusione di tutti i soggetti economici che non rientrano in quelle attività ascrivibili all'art. 2135 c.c., cioè le attività agricole e quelle connesse, ma che pur giocano un ruolo fondamentale nelle catene di filiera agroalimentari, dunque nella determinazione dei prezzi e, conseguentemente, del costo del lavoro.

## **6. GLI ALTRI INTERVENTI LEGISLATIVI DI CONTRASTO ALLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO**

Le ragioni della mancata/scarsa adesione da parte delle imprese alla Rete può rintracciarsi, tuttavia, oltre che in uno storico “malcostume” italiano alla compressione dei costi del lavoro, anche nella posizione di debolezza contrattuale che le imprese agricole rivestono nelle catene di filiera agroalimentare, rappresentando il primo anello della catena se la si osserva da un punto di vista produttivo e l'ultimo se lo si intende avendo riguardo al peso contrattuale che esse rivestono nei rapporti con i contraenti, quali le imprese di stoccaggio, distribuzione e vendita al dettaglio dei prodotti.

Diventa così naturale – e agevole – per le imprese agricole alleggerire i costi di produzione scaricandoli sui lavoratori, in termini di risparmi sulle retribuzioni e sulla sicurezza dei lavoratori e di incremento delle ore di lavoro.

A riguardo è opportuno segnalare il doppio intervento volto a ridurre la disparità di potere contrattuale all'interno delle catene di filiera.

Sotto un primo profilo, il **d.lgs. n. 198/2021** di recepimento della Direttiva 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agroalimentare, intende vietare una serie di pratiche commerciali sleali che concorrono a rafforzare lo squilibrio di potere contrattuale nelle catene di filiera agroalimentare tra imprenditore agricolo e centri di stoccaggio/distribuzione del prodotto.

A tal fine, e per quanto rileva ai nostri fini, l'art. 1, c. 4 prevede la nullità di “qualunque pattuizione o clausola contrattuale contraria” ad alcune pratiche sleali vietate dagli artt. 4 e 5, come le gare e aste elettroniche al doppio ribasso, quali condotte particolarmente deprecabili che incidono fortemente sulla determinazione dei prezzi dei prodotti agricoli. Le aste al doppio ribasso possono così riassumersi: il distributore, generalmente una centrale di acquisto, contatta una serie di fornitori chiedendo loro di formulare un prezzo per la vendita di una certa quantità di un determinato prodotto agroalimentare. Raccolte le proposte, la stessa centrale di acquisto lancia sul proprio portale telematico una seconda asta, nuovamente al ribasso, partendo dal prezzo inferiore spuntato nella prima. Nei pochi minuti di durata della gara, quindi, i fornitori competono tra loro in via telematica al fine di formulare il prezzo più basso e così aggiudicarsi la commessa.

---

<sup>31</sup> C. Faleri, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 117.

La norma vieta tali pratiche riproponendo l'apparato rimediabile di cui all'art. 9, L. n. 192/1998 (Disciplina della subfornitura nelle attività produttive) relativa **all'abuso di dipendenza economica**, distinguendosi da quest'ultima per l'effetto che la condotta vessatoria produce: se nel caso dell'abuso di dipendenza economica il legislatore prevede la **nullità del contratto**, ex art. 1418 c.c., il d.lgs. n. 198/2021 sanziona esclusivamente la condotta vietata prevedendone così la **nullità parziale** (ex art. 1419 c.c.).

Interessante ai nostri fini è anche il **Decreto ministeriale 22 dicembre 2021**, contenente la "Definizione dei criteri, delle modalità e delle procedure per l'attuazione dei contratti di filiera previsti dal fondo complementare al PNRR".

Il provvedimento **rafforza il d.lgs. n. 198/2021**, nella prospettiva di bilanciare il peso di tutti i soggetti della catena di filiera agroalimentare. Si tratta di un regime di aiuti già utilizzato in passato dal Ministero delle Politiche agricole per promuovere la riorganizzazione dei rapporti tra i differenti soggetti della filiera agroalimentare o delle filiere operanti nel territorio del distretto e generare ricadute positive sulla produzione, che il Fondo complementare ripropone con un'attenzione più marcata verso la **sostenibilità ambientale**. I progetti finanziati dal nuovo bando per i contratti di filiera e di distretto, infatti, dovranno contribuire ai target ambientali dettati dalla Politica Agricola Comune (PAC), dal Green Deal europeo e dalla strategia Farm to Fork (Dal produttore al consumatore) in materia di contrasto ai cambiamenti climatici e di protezione delle risorse naturali e della biodiversità.

Ciò non ha esonerato il Governo dall'introdurre una disposizione volta a tutelare i soggetti maggiormente deboli che contribuiscono "con le loro braccia" allo sviluppo del settore agricolo.

In particolare, **l'art. 15, comma 3, lett. a) del D.M.** prevede la revoca totale degli aiuti economici erogati nell'ambito del PNRR, concessi nella forma di contributi in conto capitale o di finanziamenti, qualora "non vengano rispettati nei confronti dei lavoratori dipendenti gli obblighi previsti dalla legislazione in materia di lavoro, previdenza ed assistenza ovvero dai contratti collettivi nazionali di lavoro".

Ci si trova di fronte ad un meccanismo ben noto nel nostro ordinamento – si veda, a titolo esemplificativo, l'art. 36, l. n. 300/1970 o l'art. 1, c. 1175, l. n. 296/2006 – che subordina la concessione di benefici pubblici al rispetto della normativa di fonte eteronoma o di natura pattizia (**c.d. clausola sociale di prima generazione**).

Manca tuttavia un rinvio ai contratti collettivi provinciali del settore che, come noto, in agricoltura hanno un rilievo non marginale poiché in grado di rispondere più efficacemente al tessuto economico-produttivo territoriale.

In una prospettiva non dissimile va letto il sistema di condizionalità sociale introdotto recentemente dal **d.lgs. n. 42/2023** e regolato più nel dettaglio dal **d.m. 28 giugno 2023**, recependo il Reg. n. 2021/2115/UE e il connesso Reg. n. 2021/2116/UE riguardante le **sanzioni**.

Il meccanismo prevede la decurtazione dei finanziamenti, erogati nell'ambito della Politica Agricola Comune, per gli agricoltori e gli altri beneficiari dei finanziamenti europei che non rispettano i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di alcune

direttive europee, quali quelle in materia di trasparenza dei rapporti di lavoro e salute e sicurezza dei lavoratori.

Il provvedimento merita attenzione poiché intende realizzare l'obiettivo della tutela dei lavoratori attraverso un meccanismo di coazione, cioè riducendo le sovvenzioni di cui sono storicamente beneficiari i datori di lavoro (e di cui non possono fare a meno).

L'art. 2 del decreto legislativo di recepimento sancisce la decurtazione dei finanziamenti diretti erogati a favore degli agricoltori secondo le prescrizioni stabilite dall'art. 14 reg. n. 2021/2115 (comma 1), sottolineando che “la sanzione ricorre in caso di mancato rispetto di una norma nel corso di un anno solare, a prescindere dal numero di lavoratori coinvolti dall'infrazione” (comma 2).

L'art. 3, invece, si occupa delle modalità di calcolo della decurtazione dei finanziamenti, determinata in percentuale sulla base del totale dei pagamenti concessi al beneficiario, prevista nella misura dell'1%, 3% o 5% a seconda dei criteri stabiliti dal decreto ministeriale del 28 giugno 2023, emanato ai sensi dell'art. 25.

Le decurtazioni possono aumentare nel caso di reiterata condotta *contra legem* nel corso dei tre anni sino al 10% o, qualora sia stata accertata l'intenzionalità dell'inosservanza contestata, sino ad un massimo del 15%.

Il regime sanzionatorio nazionale, come regolato dal d.m. del 28 giugno 2023, postula all'art. 3, c. 2 che la percentuale applicabile di riduzione del finanziamento (dell'1%, 3% o 5%) è frutto di un calcolo che deriva dalla sommatoria delle infrazioni accertate e riportate nell'Allegato 1 del d.m., il quale attribuisce ad ognuna di esse un punteggio valoriale specifico a seconda della gravità.

Qualora la sommatoria del punteggio, derivante dal numero di sanzioni rilevate, sia compresa tra 1 e 3, la riduzione del finanziamento è pari all'1%, se compresa tra 4 e 18 è pari al 3%, se compresa tra 19 e 111 è pari al 5%.

Ad eccezione della decurtazione minima prevista dall'art.3, comma 2, d.lgs. n. 42 del 2023 (dell'1%), inferiore rispetto a quella minima edittale prevista dall'art. 85, par. 2, reg. n. 2021/2116 (pari al 3%), il legislatore nazionale gradua la riduzione dei finanziamenti riprendendo le percentuali regolamentari.

Il decreto nulla dice, invece, rispetto al **numero di lavoratori coinvolti**. Sarebbe stato auspicabile che la graduazione fosse connessa anche a tale indicatore, ma il legislatore italiano ha escluso tale ipotesi (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 42 del 2023), il che genera perplessità soprattutto in relazione ad alcune attività agricole, come quelle di raccolta, che interessano periodicamente ingenti quantità di lavoratori, escludendo a priori il nesso eziologico tra reclutamento (in massa) dei lavoratori e sfruttamento del lavoro. Per di più, si tratta di un'esclusione che sembra non tener conto delle prescrizioni UE, inclini a richiedere “una valutazione e una classificazione della gravità, della portata, della durata o della ripetizione e dell'intenzionalità dell'inosservanza in questione” (**art. 88, comma 1, reg. n. 2021/2116**), laddove per portata potrebbe intendersi l'impatto prodotto dall'inosservanza in termini quantitativi<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Secondo, l'art. 7, par. 2, reg. n. 2022/172, per portata deve intendersi «l'impatto dell'inosservanza stessa, che può essere limitato all'azienda oppure più ampio». Ancorché il citato Regolamento non sia applicabile al meccanismo di “condizionalità sociale”, ciò non esime dal ricorrere, *mutatis mutandis*, e in assenza di ulteriori chiarimenti, ai medesimi criteri di valutazione.

Alcune riflessioni suscita, tuttavia, l'introduzione di una disposizione (art. 3, comma 5) che consente una riduzione della sanzione (che va dal 25% sino al 100%) qualora il datore di lavoro, a seguito della contestazione dell'infrazione da parte delle autorità competenti, adempia nei tempi indicati dalla suddetta autorità "a quanto prescritto dalla norma oggetto di contestazione".

Se è vero che, ai sensi dell'art. 87, par. 1, reg. n. 2021/2116, gli Stati membri "sfruttano i rispettivi sistemi vigenti di controllo e attuazione nell'ambito della legislazione sociale e in materia di occupazione e delle norme applicabili in materia di lavoro per assicurare che i beneficiari [...] osservino gli obblighi di cui all'allegato IV del reg. (UE) 2021/2115", sorgono dubbi sulla coerenza della misura con il meccanismo della condizionalità. La disposizione non sembra conformarsi al reg. n. 2021/2116, che prescrive la non applicazione della sanzione solo qualora l'inosservanza sia dovuta a cause di forza maggiore o a un ordine di un'autorità pubblica (art. 88, par. 2, lett. b), mentre omette disposizioni attinenti eventuali riduzioni delle sanzioni.

Il legislatore sembra mutuare la struttura dell'istituto della diffida obbligatoria, ex art. 13, n. d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, introducendo uno "sconto", parziale o totale, sulla sanzione qualora il beneficiario proceda, nei tempi indicati dalle autorità, alla regolarizzazione dell'infrazione commessa. La somiglianza degli istituti potrebbe ravvisarsi anche nella *voluntas legis* di perseguire l'emersione e la trasparenza di rapporti di lavoro (prima) irregolari promuovendo comunque l'osservanza spontanea della norma di legge, rispetto ad un approccio puramente sanzionatorio, che è la *ratio* sottesa alla diffida obbligatoria.

Cionondimeno è necessario evidenziare che quest'ultima non presuppone l'erogazione di benefici economici, diversamente dalla PAC. Benché entrambe le misure perseguano finalità pubbliche, la concessione dei finanziamenti europei al privato datore di lavoro attribuisce al provvedimento un carattere premiale che tuttavia la disposizione in commento snatura. Si sottolinea, ancora, che nella diffida obbligatoria il pagamento della sanzione può essere ridotto "nella misura del minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa" (art. 13, comma 3, d.lgs. n. 124/2004), mentre nel caso della condizionalità sociale, la riduzione può arrivare per le infrazioni minori anche al 100%.

Resta il dubbio che la misura, così congegnata, possa favorire l'emersione del lavoro irregolare e l'approdo ad un lavoro dignitoso, stante la possibilità che la sanzione sia totalmente cancellata in caso di regolarizzazione dell'inosservanza nei tempi indicati, rendendo vano lo strumento introdotto dal legislatore europeo. Il fruitore dei finanziamenti della PAC, potrà valutare, secondo un bilanciamento tra costi e benefici, se violare le disposizioni di legge, per poi adempiere alle infrazioni commesse solo qualora accertate e al fine di ottenere un abbattimento (eventualmente anche del 100%) della sanzione<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> N. Deleonardis, *Lavoro e sostenibilità alla luce dei recenti indirizzi della Politica Agricola Comune 2023-2027*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 2023 (di prossima pubblicazione)

## 7. CONCLUSIONI

Dalle riflessioni sin qui svolte emerge che lo sfruttamento del lavoro in agricoltura è lungi dall'essere estirpato alla radice. I dati dimostrano come il fenomeno resista alle “intemperie legislative”, intendendosi con questa espressione la plethora di provvedimenti e iniziative – positive e meno positive – volte a colpire e “sfiancare” il fenomeno su diversi fronti.

È evidente come la sola norma di carattere repressivo, seppur rinforzata nella deterrenza dalle ipotesi di confisca introdotte dalla l. n. 199/2016<sup>34</sup>, non basta a combattere il fenomeno, in grado di “eclissarsi” sia avvalendosi di istituti giuridici funzionali agli obiettivi fraudolenti – come l'appalto di manodopera, naturalmente illecito – sia beneficiando delle caratteristiche morfologiche dei territori su cui l'attività lavorativa si svolge, come già evidenziato.

La repressione penale è certamente condizione necessaria per il contrasto al fenomeno ma non sufficiente se non accompagnata da altri strumenti giuridici in grado di vulnerarlo su più fronti, secondo un approccio onnicomprensivo – di cui si è tentato di dar conto in questa relazione, pur non includendo tutte le strade battute dalle istituzioni soprattutto con riguardo alle procedure di emersione del lavoro irregolare e alla protezione delle vittime<sup>35</sup>.

Non di rado lo sfruttamento del lavoro in agricoltura trova giustificazione – in termini di compressione dei costi del lavoro – nella difficoltà degli agricoltori di riuscire ad “avere voce” nelle catene di filiera agroalimentare, con il risultato di essere costretti a ridurre i costi del lavoro pur di mantenere un margine di profitto.

Indubitabilmente le politiche di libero mercato hanno portato al rafforzamento dei monopoli commerciali di distribuzione dei prodotti, ma ciò non spiega tuttavia come il fenomeno abbia radici ben più profonde e preceda sia l'introduzione della Politica Agricola Comune (varata nel 1962 e che ad ogni modo sostiene l'attività produttiva agricola europea), sia lo sviluppo della globalizzazione su scala mondiale, da cui discendono le proposte di direttiva in materia di *Due diligence* e di Risoluzione che intende vietare i prodotti realizzati con il lavoro forzato.

Ne deriva che a ragioni di ordine economico non di rado si affiancano motivazioni di carattere culturale, che rappresentano le vestigie di un sistema di rapporti agricoli di

---

<sup>34</sup> Il legislatore del 2016 ha introdotto due ipotesi di confisca dei patrimoni dei soggetti coinvolti. Per quanto riguarda la prima, l'art. 5, l. n. 199/2016, aggiunge all'art. 12-sexies, c. 1, d.l. n. 306/1992, il delitto di cui all'art. 603-bis c.p. tra i reati per i quali è obbligatoria la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui sia titolare o abbia la disponibilità, a qualsiasi titolo, in valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o alla propria attività economica. La seconda, invece è stata integrata dall'art. 2, l. n. 199/2016, che ha introdotto l'art. 603-bis.2, quale misura di sicurezza patrimoniale a ben guardare già presente sub art. 600-septies per tutti i reati della sezione di riferimento. Essa prevede in caso di condanna o di patteggiamento, e salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno, l'obbligo di confisca delle cose utilizzate o destinate alla commissione del reato e di quelle che ne costituiscono prezzo, prodotto o profitto, a meno che appartengano a persona estranea al reato.

<sup>35</sup> Ci si riferisce in primo luogo alle procedure di emersione del lavoro prestato irregolarmente dagli immigrati durante la pandemia da Covid-19 varate dal legislatore con l'art. 103, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con modif. dalla l. 17 luglio 2020, n. 77; in secondo luogo al D. m. 29 marzo 2022, che stabilisce la ripartizione dei 200 milioni di Euro assegnati alle Amministrazioni locali con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, per il superamento degli insediamenti abusivi dei braccianti agricoli, obiettivo presente nella “Missione 5 Inclusione e Coesione” del PNRR, che prevede il recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo.

lunga data caratterizzati da prevaricazione, che solo strategie più complesse sono in grado di combattere. La strada perseguita, soprattutto in virtù dell'accelerazione voluta dal legislatore con il Piano nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato, sembra essere adeguata alla sfida, pur nella consapevolezza che ci vorranno anni, forse decenni, per sradicare un fenomeno così “repellente” alla legge.

## FONTI IN ORDINE DI CITAZIONE NEL TESTO DELLA RELAZIONE

- Agenda ONU 2030
- Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022
- art. 603-*bis* c.p.
- art. 600 c.p.
- d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011
- l. 29 ottobre 2016, n. 199
- proposte di Direttiva in materia di *Due diligence*
- Risoluzione su un nuovo strumento commerciale inteso a vietare i prodotti realizzati con il lavoro forzato
- Convenzione ILO n. 29 del 1930
- Orientamenti citati nel documento ILO, *Hard to see, harder to count – Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*
- art. 38, d.lgs. n. 38/2015 somministrazione fraudolenta
- art. 39 e 40 TFUE
- Reg. 2021/2117
- Direttiva 2011/36/UE
- artt. 22 cc. 12 e 12-*bis*, d.lgs. n. 286/1998
- Direttiva UE 2022/2041 relativa a “salari minimi adeguati nell’Unione europea”
- art. 51 del d.lgs. n. 81/2015
- art. 6, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv. con modificazioni nella L. 11 agosto 2014, n. 116, modificato dall’art. 8, c. 1, l. n. 199/2016.
- d.lgs. n. 198/2021 di recepimento della Direttiva 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali
- art. 9, L. n. 192/1998
- Decreto ministeriale 22 dicembre 2021, contenente la “Definizione dei criteri, delle modalità e delle procedure per l’attuazione dei contratti di filiera previsti dal fondo complementare al PNRR”.
- d.lgs. n. 42/2023
- d.m. 28 giugno 2023
- Reg. n. 2021/2115/UE
- Reg. n. 2021/2116/UE

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

**Cabrini A. (1891)**, *La vita delle risaiuole. Episodio della tratta delle bianche nella democrazia capitalistica*, in *Critica Sociale*, 1891, I.

**Calafà L., Protopapa V. (2021)**, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *LD* 1.

**Deleonardis N. (2023)**, *Lavoro e sostenibilità alla luce dei recenti indirizzi della Politica Agricola Comune 2023-2027*, in *Il diritto dell'agricoltura*, (di prossima pubblicazione).

**Deleonardis N. (2022)**, *Il collocamento in agricoltura. Ascesa e declino del governo pubblico del mercato del lavoro*, in V. Leccese, V. Pinto (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni '70 e il protagonismo del movimento sindacale in Puglia*, Edizioni Radici Future, 2022.

**Faleri C. (2020)**, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli, Torino.

**Ferrante V. (2020)**, *Diritto dei lavoratori e sviluppo sostenibile*, in *Jus*, 3.

**Garofalo D. (2020)**, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *Arg. dir. lav.* 6.

**Garofalo D. (2018)**, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro, (non solo in agricoltura)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2.

**Miscione M. (2017)**, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *Lav. giur.*, 2.

**Napoli N. (2011)**, *Prefazione. La dignità da rispettare*, in M. Napoli (a cura di), *La dignità*, V&P, Milano.

**Piro V. (2022)**, *L'intermediazione come infrastruttura. Caporali, cooperative e lavoro migrante nell'agro-alimentare*, in *Labor*, 4.

**Zarra P. (2021)**, *L'immane inconcretezza degli indici di sfruttamento. Il processo di deindicizzazione ad opera della recente giurisprudenza, in materia di caporalato*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1-2.





