



---

**Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare**  
**Senato della Repubblica**

Audizione sui disegni di legge nn. 2217 e 2119

***“Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura”***

16 febbraio 2016



### ***Caporalato, lavoro sommerso (e fittizio)***

Le Organizzazioni agricole sono state le prime a riconoscere che la presenza del lavoro nero e del caporalato in agricoltura rappresenta un problema, oltre che per lo Stato, anche per le imprese agricole in regola, che adempiono puntualmente agli obblighi burocratici ed economici connessi ai rapporti di lavoro dipendente. Dette imprese, infatti, si trovano costrette a competere con aziende “sommese”, che operano con costi di produzione notevolmente inferiori.

Il lavoro sommerso ed il caporalato, inoltre, incidono negativamente sui lavoratori dipendenti vittime di questi fenomeni che spesso restano privi di un’adeguata copertura previdenziale ed assistenziale, nonché di un’idonea tutela sotto il profilo della sicurezza.

Altrettanto grave appare il fenomeno del lavoro “fittizio”, ossia del lavoro mai prestato ma denunciato agli enti previdenziali al solo fine di far percepire prestazioni indebite, sul quale pure dovrebbe concentrarsi l’attenzione ispettiva, anche per i costi e le distorsioni che esso provoca sul sistema previdenziale.

Peraltro, non si può sottacere che la questione in alcuni territori e contesti economico/sociali è prevalentemente di ordine pubblico e come tale va trattata dalle istituzioni competenti al fine di tutelare i lavoratori ma anche le imprese da ingerenze da parte della criminalità organizzata.

### ***Iniziative delle rappresentanze d’impresa e lavoratori autonomi***

La massima attenzione contro il deprecabile fenomeno del lavoro sommerso è stata dimostrata, tra le altre cose, dalla sottoscrizione di ben quattro Avvisi comuni (nel 2004, nel 2007, nel 2009 e nel 2012) con le organizzazioni sindacali dei lavoratori agricoli, finalizzati a favorire l’azione di contrasto al lavoro sommerso, irregolare e fittizio, nonché a definire interventi mirati a salvaguardare i livelli occupazionali e a promuovere una migliore occupazione nel settore agricolo.

Un’ ulteriore dimostrazione di senso di responsabilità, anche da ultimo, è il rinnovato contratto collettivo nazionale per gli operai agricoli nel mese di ottobre 2014, nel quale sono riconosciuti aumenti retributivi pur in un periodo di bassa inflazione, sono state introdotte norme che favoriscono l’utilizzo di forme di flessibilità regolari (part-time, orario di lavoro), ed è stata data concreta operatività al nuovo sistema di bilateralità nazionale e territoriale che ha tra i

suoi scopi anche quello di monitorare l'andamento del mercato del lavoro locale e di promuovere iniziative volte a favorire il rispetto delle regole.

### ***Le indicazioni dell'Unione Europea***

Per combattere i preoccupanti fenomeni sopra indicati, anche l'Unione Europea ha fornito da tempo precise indicazioni, ma è rimasta sostanzialmente inascoltata.

Con diversi provvedimenti, infatti, la Commissione Europea (da ultimo con Comunicazione Com/2007/0628) ha indicato quali sono le misure necessarie per combattere efficacemente il lavoro sommerso:

- ridurre i vantaggi finanziari del lavoro sommerso, alleggerendo la pressione fiscale sul lavoro;
- riformare e semplificare le procedure amministrative (segnatamente, in termini di costi);
- migliorare i meccanismi di sorveglianza e i sistemi sanzionatori.

Si tratta di una ricetta semplice e perfettamente condivisibile, ma ancora largamente inattuata nel nostro Paese.

Peraltro sono sostanzialmente le stesse cose prospettate anche dalla Parti sociali agricole, da ultimo nel citato Avviso comune del gennaio 2012.

Purtroppo, nonostante le indicazioni dell'Unione Europea e delle Parti sociali, la pressione fiscale e contributiva sul lavoro rimane alta, gli adempimenti amministrativi numerosi e complessi, la vigilanza scarsamente selettiva e più attenta alle violazioni formali che sostanziali.

### ***Vigilanza e collocamento***

In materia di vigilanza in particolare, le imprese agricole lamentano soprattutto che:

- le ispezioni si concentrano sempre sulle imprese che operano alla luce del sole ed in trasparenza e che spesso vengono assoggettate a pesanti sanzioni per violazioni meramente formali o che riguardano gli inquadramenti contrattuali;

- le aziende sono spesso sottoposte a successivi controlli, a distanza di poco tempo, da parte di organi di vigilanza diversi (ispettorato del lavoro, INPS, INAIL, ASL, etc.).

Per cercare di risolvere queste criticità, sicuramente reali, occorre:

- una migliore attività di intelligence da parte degli Organi di Vigilanza nella selezione delle aziende da ispezionare, cercando di concentrare l'attenzione su quelle imprese agricole che operano in modo completamente o parzialmente sommerso, a volte contigue alla criminalità organizzata (sull'argomento, e senza confusione di ruoli, i sistemi di bilateralità territoriale potrebbero senz'altro fornire il proprio contributo di conoscenza della realtà locale);

- una maggiore attenzione alle violazioni più gravi (lavoro nero, sfruttamento dei lavoratori, occupazione di clandestini, etc.) e un minor "accanimento" verso situazioni di presunta irregolarità meramente formale o che riguarda aspetti interpretativi della complessa normativa sul lavoro, come l'inquadramento contrattuale.

Un altro aspetto che senz'altro influisce negativamente sulla complessiva azione ispettiva, e sulla qualità della stessa, è la circostanza, ormai innegabile, che gli ispettori di vigilanza sono visti dalle proprie amministrazioni più come soggetti che debbono "fare cassa", piuttosto che soggetti chiamati a promuovere ed imporre il rispetto delle regole sul lavoro. Questa circostanza spinge gli ispettori a rilevare comunque qualcosa di irregolare quando effettuano una visita ispettiva anche per raggiungere gli obiettivi minimi in termini di accertamento che gli vengono imposti.

Oltre ai segnalati problemi nel sistema di vigilanza, si sconta un grave ritardo del sistema di collocamento pubblico che non è mai stato in grado di garantire alle imprese agricole un efficace reclutamento di ingenti quantitativi di manodopera in brevi periodi nel corso delle grandi campagne di raccolta.

Un'altra questione mai risolta è quella riguardante il trasporto dei lavoratori, in assenza di un servizio efficace da parte delle amministrazioni locali.

Il problema riguarda dunque più la vigilanza e l'organizzazione della domanda/offerta di lavoro che non una carenza normativa, dato che nel nostro ordinamento esiste da tempo un apparato sanzionatorio importante che prevede pesanti conseguenze anche di carattere penale: reato di intermediazione illecita (caporalato), massisanzione per il lavoro sommerso, sospensione dell'attività aziendale per lavoro non dichiarato, sfruttamento di lavoratori clandestini, etc.

### ***La rete del lavoro agricolo di qualità***

La Rete del lavoro agricolo di qualità è istituita dall'articolo 6 del decreto-legge n. 91 del 2014, (c.d. "campolibero"), convertito dalla legge n. 116 del 2014, ossia da un sistema di recente introduzione che prevede, la pubblicazione di elenchi di aziende virtuose che volontariamente si iscrivono alla Rete.

Alla Rete possono partecipare volontariamente le imprese agricole di cui all'articolo 2135 del Codice civile che siano in possesso dei seguenti requisiti:

- a) non avere riportato condanne penali e non avere procedimenti penali in corso per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto;
- b) non essere stati destinatari, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative definitive per le violazioni di cui alla lettera a);
- c) essere in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

Le imprese ammesse alla Rete compaiono in un apposito elenco pubblicato sul sito internet dell'INPS e non sono ricomprese negli orientamenti dell'attività di vigilanza adottati dal Ministero del lavoro e dall'Istituto previdenziale che devono, invece, concentrare i controlli sulle aziende non appartenenti alla Rete.

La Rete, così come è prevista attualmente, potrebbe favorire l'auspicata *intelligence* nell'attività di vigilanza facendo sì che l'attenzione si concentri sulle aziende non iscritte.

### ***Il disegno di legge di modifica al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (S. 2134) – approvato dalla Camera dei Deputati l'11 novembre 2015 (C. 1138 e abb.)***

La Camera dei Deputati l'11 novembre 2015 ha approvato il disegno di legge recante: "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate".

Il provvedimento è stato trasmesso al Senato il 16 novembre 2015 per il prosieguo dell'iter parlamentare.

Il disegno di legge, in alcuni articoli, contiene anche disposizioni sul caporalato che sono state introdotte dal Governo in sede di discussione alla Camera e che hanno anticipato alcuni articoli del disegno di legge governativo e trasmesso al Senato della Repubblica il 28 gennaio 2016 recante: "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura" (S. 2217).

In particolare, gli articoli del ddl **S. 2134**, che si riferiscono al caporalato, risultano i seguenti:

- l'articolo 24 prevede una modifica all'articolo 84 del decreto legislativo n. 159 del 2011 (documentazione antimafia) con cui si prevede che tra le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva sia previsto il provvedimento che dispone una misura cautelare o il giudizio o una condanna anche non definitiva per il reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale (interdizione illecita e sfruttamento del lavoro);
- l'articolo 26, nel modificare il codice penale, inserisce dopo l'articolo 600-ter un successivo articolo 603-quater relativo alla confisca obbligatoria in caso di condanna o di applicazione della pena per il delitto previsto dall'articolo 603-bis (caporalato), stabilendo che è sempre obbligatoria la confisca delle cose che sono servite o sono state destinate a commettere tale reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto (salvo che appartengano a persona estranea al reato). Si prevede, inoltre, che quando tale confisca non sia possibile, venga disposta la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato;
- l'articolo 27 prevede che nel caso di condanna o di applicazione della pena per il delitto di cui all'articolo 603-bis (caporalato) venga sempre disposta la confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica;

- l'articolo 29, nel delegare al Governo la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate, prevede che in caso di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro venga data specifica segnalazione alla Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

I due provvedimenti (S. 2134 ed S. 2217) andranno pertanto "coordinati" in sede di discussione parlamentare.

***L'articolo 30 del disegno di legge C. 3119 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacoltura) – collegato agricolo – approvato dal Senato della Repubblica il 13 maggio 2015 – S. 1328***

Il Titolo V (Disposizioni in materia di lavoro agricolo) del ddl C. 3119, contiene l'articolo 30 recante; "Modifiche all'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116". Detto articolo prevede disposizioni relative alla rete del lavoro agricolo di qualità, ai monitoraggi relativi all'instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro, iniziative in materia di politiche attive del lavoro, contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva nonché relative alla cabina di regia e al trasporto di persone. Peraltro, la Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati, durante l'esame del provvedimento, ha soppresso tale disposizione che è sostanzialmente ripresa dall'articolo 6 del ddl S. 2217.

***Il disegno di legge governativo per il contrasto al lavoro nero ed al caporalato, approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 novembre 2015 e trasmesso al Senato il 28 gennaio 2016 (S. 2217)***

Il disegno di legge governativo riprende i contenuti relativi alla modifica del codice penale (art. 1), del codice di procedura penale (art. 2), in materia di confisca (art. 3), in materia di responsabilità degli enti (art. 4) e sul Fondo per le misure anti tratta (art. 5) in parte già contenute nel sopra citato ddl S. 2134 (Modifica codice antimafia). L'art. 6 del ddl riprende sostanzialmente le disposizioni in materia di rete del lavoro agricolo di qualità contenute nell'articolo 30 del ddl C. 3119 (Collegato agricolo). Sono previste, inoltre,

disposizioni per il supporto dei lavoratori che svolgono attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli (art. 7). Il disegno di legge S. 2217 è stato abbinato per l'esame al disegno di legge S. 2119 di iniziativa del sen. Stefàno recante: "Norme in materia di contrasto al fenomeno del caporalato".

### ***Contenuto del disegno di legge***

Il disegno di legge prevede un **inasprimento del sistema sanzionatorio** per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603 bis del codice penale, attraverso l'introduzione dell'**arresto obbligatorio** e della **confisca obbligatoria dei beni**, anche per equivalente, nei confronti degli autori del reato, nonché attraverso la previsione della **responsabilità amministrativa degli enti** (d.lgs. 231/2001).

In sostanza, lo scopo del provvedimento è quello di estendere la responsabilità penale a tutti i soggetti che a vario titolo concorrono allo sfruttamento.

Vengono inoltre modificati i **requisiti per l'iscrizione alla Rete** del lavoro agricolo di qualità, precludendo l'accesso agli imprenditori che sono stati condannati per delitti contro la pubblica amministrazione (es. corruzione, concussione, peculato), delitti contro l'incolumità pubblica (ad es. stragi, incendi, inondazioni), delitti contro l'economia pubblica l'industria e il commercio (ad es. frodi alimentari, contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari), delitti contro il sentimento per gli animali (ad es. uccisione o maltrattamento di animali per crudeltà e senza necessità).

Nel disegno di legge c'è inoltre un accenno al "*sistema attualmente vigente per le aziende non agricole (UNIEMENS)*" nella parte in cui si parla dei monitoraggi che debbono essere effettuati dalla Cabina di regia della Rete del Lavoro agricolo di qualità.

La previsione – ancorchè formulata in termini piuttosto nebulosi – sembra preludere ad una modifica del sistema delle denunce contributive nel settore agricolo (DMAG) per passare a quello generalmente in uso negli altri settori (UNIEMENS).

Viene infine prevista l'introduzione di un criterio induttivo di valutazione della congruità della manodopera occupata (cd. **indici di congruità**), al quale potrebbe essere legata non solo l'iscrizione alla Rete, ma anche l'eventuale concessione di agevolazioni e/o erogazioni di vario genere.



## **Valutazioni**

Le misure che si intende introdurre col disegno di legge S. 2217, ora all'esame della Commissione Agricoltura del Senato, impattano decisamente sul sistema imprenditoriale agricolo (inasprimento delle sanzioni penali; modifica degli adempimenti amministrativi; introduzione degli indici di congruità), ma non sembrano idonei a combattere efficacemente il deprecabile fenomeno del caporalato.

Il disegno di legge infatti non incide in alcun modo su quelle sacche di inefficienza dello Stato o della Pubblica Amministrazione – assenza di validi servizi di intermediazione sul lavoro (collocamento), insufficienza della rete di trasporto pubblico nelle aree rurali, immigrazione clandestina, sistema di vigilanza poco mirato - da cui il caporalato trae linfa vitale.

Se dunque l'intento perseguito dal disegno di legge in commento - lotta al caporalato ed allo sfruttamento del lavoro in agricoltura - è sicuramente condivisibile da Agrinsieme, che da sempre denuncia tali fenomeni a tutela delle tante imprese che operano nel rispetto della legalità, le misure che il Governo intende mettere in campo non convincono pienamente rispetto allo scopo perseguito e sollevano alcune perplessità e preoccupazioni.

E così, con riguardo all'inasprimento del sistema sanzionatorio per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, è necessario che le norme penali ipotizzate – pur comprendendo le ragioni ispiratrici – siano equilibrate e vadano a colpire i veri criminali, ossia coloro che organizzano l'attività di intermediazione illecita e se ne avvantaggiano economicamente.

Per quanto riguarda la **Rete del lavoro agricolo di qualità** – strumento sul quale il Governo ha puntato molto per la lotta al caporalato ed allo sfruttamento del lavoro in agricoltura – il numero di richieste di adesione da parte delle imprese agricole è sensibilmente inferiore alle aspettative.

**Al 31 dicembre 2015 le aziende che hanno presentato domanda erano solamente 814 (su 200.000 che assumono manodopera) di cui accolte 207, respinte 11, non ricevibili 7, in istruttoria 535 e da istruire.** Lo scarso *appeal* della Rete, confermato dai dati sopra esposti, è probabilmente riconducibile:

- a requisiti eccessivamente rigidi, che precludono la possibilità di iscrizione anche ad aziende destinatarie di sanzioni amministrative per violazioni lievi e di carattere meramente formale, rispetto alle quali hanno già provveduto alla regolarizzazione della violazione ed al pagamento della sanzione;

- al timore che l'iscrizione alla Rete possa rappresentare un ulteriore inasprimento dell'azione di vigilanza nei loro confronti o comunque l'ennesima forma di controllo (l'obiettivo della legge, invece, è proprio l'opposto: concentrare i controlli sulle aziende agricole non iscritte);
- all'assenza di incentivi economici o altri vantaggi concreti derivanti dall'iscrizione.

Le modifiche alla rete del lavoro agricolo di qualità non sembrano invece andare in quella direzione.

Forti perplessità derivano inoltre dall'eventuale passaggio al sistema UNIEMENS, ipotizzato nel disegno di legge, in quanto:

- ✓ aumenterebbe il numero e la frequenza degli adempimenti (da 4 denunce trimestrali a 12 denunce mensili);
- ✓ costringerebbe i datori di lavoro ad auto-calcolare ed auto-liquidare i contributi dovuti;
- ✓ determinerebbe un'anticipazione dei pagamenti (entro il mese successivo a quello di riferimento) rispetto ai termini attualmente in vigore (sei/nove mesi dopo il trimestre di riferimento).

Inoltre non si riesce francamente a cogliere quale utilità possa derivare alla lotta al caporalato da questa modifica amministrativa che non va certo nel senso della semplificazione.

Ma l'aspetto più preoccupante del disegno di legge S. 2217 e rispetto al quale non si può non essere fortemente contrari, è rappresentato dal tentativo di introdurre un criterio di valutazione induttivo della congruità della manodopera occupata (indici di congruità), al quale potrebbe essere legata non solo l'iscrizione alla Rete, ma anche l'eventuale concessione di agevolazioni e erogazioni.

Si tratta di una misura di dubbia legittimità costituzionale che rischia di penalizzare, paradossalmente, proprio le aziende innovative, che ottimizzano i fattori di produzione e che razionalizzano l'utilizzo di risorse umane. Inoltre nella Regione in cui sono stati introdotti (Puglia), gli indici di congruità (peraltro ancora sub judice), non hanno dato certo i risultati sperati.

Si ricorda, in proposito, che gli indici di congruità, introdotti dal legislatore nazionale con i commi 1173 e 1174 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), data la loro palese anticostituzionalità, sono stati poi soppressi dall'articolo 39, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Infine si evidenzia che le **Commissioni riunite Lavoro ed Agricoltura della Camera dei Deputati, nell'approvare, il 2 dicembre 2015, la risoluzione 8-00158** sugli interventi per la prevenzione e il contrasto del lavoro irregolare e del caporalato in agricoltura, hanno impegnato il Governo a proseguire nel contrasto del lavoro irregolare in agricoltura e del caporalato, senza ipotizzare l'utilizzo di indici di congruità né di specifici adattamenti del sistema UNIEMENS presso l'INPS, come invece previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera d), capoverso c-bis), del ddl S. 2217.

Roma, 16 febbraio 2016