

La lotta al caporalato: il legislatore volenteroso debole nei fatti

Maura La Terza

1. Il **caporalato** è una *forma illegale di reclutamento e organizzazione della mano d'opera* attraverso intermediari, i cosiddetti *caporali* che assumono per breve periodo (giornaliero o al più settimanale) operai senza rispettare le regole di assunzione e i diritti dei lavoratori. Il caporalato è *diffuso su tutto il territorio italiano, in particolare nel settore ortofrutticolo del Mezzogiorno e nell'edilizia del Settentrione*. Secondo la legge italiana attuale il caporale è un mediatore illegale di manodopera e gestore dei lavori secondo le richieste dell'imprenditore agricolo. Il caporale ingaggia per conto del proprietario i braccianti e stabilisce il loro compenso del quale tiene per sé una parte che gli viene corrisposta sia dal proprietario che dai braccianti reclutati. Dalla seconda metà del '900, con lo sviluppo del diritto del lavoro, la pratica del caporalato è progressivamente emersa come attività della criminalità organizzata volta all'elusione della disciplina sul lavoro, mirante allo sfruttamento illegale e a basso costo di manodopera agricola. I salari elargiti ai lavoratori ('giornate') sono notevolmente inferiori rispetto a quelli del tariffario regolamentare e spesso privi di versamento dei contributi previdenziali.

2. Il primo strumento normativo predisposto dal legislatore italiano per combatterlo risale al 2011, a seguito dell'emanazione del decreto-legge n. 138 del 13 agosto, successivamente convertito nella legge n. 148 del 14 settembre 2011, con cui è stato introdotto nel codice penale l'articolo 603 bis. Tale norma disciplina il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, sanzionando situazioni che precedentemente non trovavano tutela all'interno del nostro ordinamento, se non nei casi più gravi riconducibili ai reati di riduzione in schiavitù, violenza privata, estorsione e lesioni personali.

3. Più incisivo è stato l'intervento della legge n. 199 del 26 febbraio 2016 (*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*).

L'art. 1 descrive la fattispecie in questi termini: << *Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque: 1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori; 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.*>>

Nella prima versione del 2011 si limitava soltanto a colpire il caporale, mentre il caporale è evidentemente solo l'ultimo anello di una catena di sfruttamento che vede al centro i datori di lavoro, quindi la citata legge del 2016 ha introdotto la responsabilità in solido del datore di lavoro, essenziale per la sanzionabilità della violazione.

Pertanto, chi recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno, e il datore di lavoro che utilizza, assume o impiega manodopera reclutata anche - ma non necessariamente - con l'utilizzo di caporalato, sfruttando i lavoratori e approfittando del loro stato di bisogno, è passibile di dette sanzioni.

Ma è passibile delle medesime sanzioni il datore di lavoro che operi autonomamente in tal senso, anche senza l'intervento del caporale. Inoltre, quando il reato di caporalato è compiuto mediante violenza o minaccia, è prevista un'aggravante che aumenta la reclusione e la multa per ciascun lavoratore reclutato. Ed ancora, nel caso in cui il numero dei lavoratori coinvolti sia superiore a tre, uno o più di essi sia minore di età ovvero i lavoratori siano stati esposti a situazioni di grave pericolo, sono previste aggravanti con aumento della pena da un terzo alla metà.

Il legislatore si è anche preoccupato di definire le condizioni in cui si deve esplicitare lo sfruttamento ed è sufficiente una sola di queste nei casi di:

- 1) retribuzioni reiterate palesemente difformi dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali, o comunque sproporzionate rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- 2) reiterata violazione dell'orario di lavoro, dei periodi di riposo, del riposo settimanale, dell'aspettativa obbligatoria, delle ferie;
- 3) violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- 4) sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni di alloggio degradanti”.

Elemento delicato per la integrazione della fattispecie risulta, secondo il citato art. 1, “*lo stato di bisogno*”. Si tratta di una condizione essenziale che ricorre quando il disagio che porta ad accettare le condizioni di sfruttamento sia percepibile dal caporale o da chi procede all'assunzione. Quindi si configura anche quando lo stato di bisogno è soggettivo, ma abbia connotati riconoscibili, il che ricorre con evidenza nei casi di indagini penali effettuate nel settore dell'agricoltura.

La medesima legge prevede inoltre che al reato si accompagni sempre la confisca obbligatoria dei beni, del denaro o delle altre utilità dei responsabili. I proventi delle confische ordinate a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento per il reato di caporalato sono assegnati al Fondo anti-tratta, la cui operatività è estesa all'indennizzo delle vittime.

Gli effetti almeno parzialmente positivi prodotti da tale legge risultano dal rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale dell'Ispettorato nazionale del lavoro del febbraio 2018: sono stati infatti individuati 5mila 222 lavoratori irregolari durante le ispezioni effettuate nel 2017, e 387 vittime di sfruttamento in agricoltura per mezzo dell'attività di polizia giudiziaria; sono, inoltre, stati emessi 360 provvedimenti di sospensione di attività imprenditoriali, di cui 312 successivamente revocati a seguito di regolarizzazione. La normativa si è dunque rivelata, almeno parzialmente, efficace sul piano repressivo e ha favorito percorsi di regolarizzazione. Tuttavia si auspica da più parti un potenziamento degli strumenti di prevenzione in grado di eliminare alla radice un fenomeno criminale che, oltre a violare la dignità e i diritti dei lavoratori, altera il mercato nazionale, affossando le imprese virtuose.

Vanno anche segnalate le novità di rilievo introdotte dalla legge del 2016:

- a) la previsione di un controllo giudiziario dell'azienda presso cui è stato commesso il reato disciplinato dall'articolo 603 bis, qualora sussistano le condizioni per procedere al sequestro ma vi sia il rischio che l'interruzione dell'attività imprenditoriale comporti ripercussioni negative sui livelli occupazionali o comprometta il valore economico del complesso aziendale;
- b) la predisposizione di misure a sostegno e a tutela del lavoro agricolo e, in particolare, il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, che raccoglie e certifica le aziende virtuose.

Quanto al primo elemento, è noto che la cessazione dell'azienda dell'autore del reato sovente pregiudica il contesto occupazionale di un certo territorio e si riflette ancora una volta a danno delle vittime del reato; si è quindi introdotto un meccanismo "positivo". Ossia la legge del 2016 prevede che - nei procedimenti penali, ove ricorrano alcune condizioni (di cui al comma 1 dell'art. 321 del codice di procedura penale) - *il giudice dispone, in luogo del sequestro, il controllo giudiziario dell'azienda presso cui è stato commesso il reato, qualora l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale.* Il giudice nomina quindi uno o più amministratori giudiziari scelti nel relativo albo, il quale affianca l'imprenditore nella gestione dell'azienda ed autorizza lo svolgimento degli atti di amministrazione utili all'impresa, riferendo al giudice ogni tre mesi, e comunque ogni qualvolta emergano irregolarità. Lo stesso amministratore controlla il rispetto della normativa e delle condizioni lavorative.

L'art. 9 della citata legge sul caporalato introduce "ambiziosamente" anche "Disposizioni per il supporto dei lavoratori che svolgono attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli". Si tratta di un piano di interventi che "dovrebbero" essere predisposti da vari ministeri, previa intesa con la Conferenza unificata, il quale introduce misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori,

coinvolgendo regioni, province autonome, nonché le rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore.

Con la nuova legge sul caporalato, viene anche integrato e rafforzato il quadro normativo che ha istituito nel 2014 la Rete del lavoro agricolo di qualità.

Si tratta di tante aziende agricole con una sorta di certificato di qualità che è anche “qualità legale”. La Rete, infatti, nasce per rafforzare le iniziative di contrasto dei fenomeni di irregolarità e certifica che le aziende che vi aderiscono sono in possesso di precisi requisiti di legalità e rispetto delle normative in materia di lavoro.

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

4. Conclusioni: nonostante “l’ambizioso” intervento della normativa sopra delineato e i meritori tentativi di premiare la legalità, è sul versante dell’effettività che si riscontrano le carenze, concernenti soprattutto l’azione dei servizi ispettivi del lavoro nel settore agricolo, dovute all’inadeguatezza delle risorse investite nella sorveglianza. Tuttavia nel sito dell’Ispettorato del Lavoro, dove ormai dal 2015 sono accentrate le funzioni che prima erano affidate a diversi organi (ad es. Inps, Inail ecc.), si possono consultare i tipi e la descrizione anche degli interventi effettuati per la lotta al caporalato.

Inoltre, con specifico riferimento ai lavoratori migranti, l’attuale legislazione pubblicistica dell’immigrazione, con la sua preminente finalità securitaria, rischia di provocare effetti perversi, accentuando le condizioni di debolezza negoziale e, quindi, di vulnerabilità allo sfruttamento, sia dei migranti regolari che degli irregolari; e ciò contribuisce, inoltre, a favorire forme di concorrenza al ribasso che si riverberano anche sui lavoratori nazionali. Più in generale, l’effettività delle norme di tutela e l’efficacia di quelle sanzionatorie necessitano di strumenti ispettivi più efficienti, che, anche grazie ad una maggiore specializzazione delle procedure di controllo, siano in grado soprattutto di

contribuire a modificare il calcolo delle convenienze degli operatori economici.