

LA NUOVA DISCIPLINA SUL CAPORALATO: MISURE DI CONTRASTO ALL'INTERMEDIAZIONE ILLECITA E ALLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO E ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DELL'INAIL

ELEONORA MONDI*

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Il nuovo volto del delitto di intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro. - 2.1 Caporale e datore di lavoro quali soggetti attivi della nuova incriminazione. - 2.2 Gli indici di "sfruttamento". - 3. La circostanza attenuante della collaborazione processuale. - 4. Confisca e controllo giudiziale dell'azienda. - 5. La responsabilità amministrativa degli enti. - 6. Le altre misure: Il Fondo per le misure antitratta, il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità e il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo. - 6.1 (Segue): il settore dell'agricoltura: potenziamento della "Rete del lavoro agricolo di qualità". - 6.2 (Segue): supporto dei lavoratori agricoli stagionali". - 6.3 (Segue): riallineamento retributivo nel settore agricolo. - 7. I potenziali riflessi della nuova disciplina sulla tutela dell'Inail.

1. Premessa

Con la legge n. 199 del 29 ottobre 2016 rubricata "*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni di lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 3 novembre 2016, la tanto attesa riforma del c.d. "caporalato" ha finalmente trovato il suo punto d'approdo. Come noto, il termine "caporalato" viene utilizzato per identificare una forma di mediazione illegale tra domanda e offerta di lavoro che altera il normale processo economico. Con esso non si fa semplicemente riferimento al fenomeno del reclutamento di manodopera clandestina o, comunque, estranea al circuito del collocamento legale, ma si intende soprattutto il riprovevole sfruttamento del lavoro nero in danno di soggetti "deboli" o che versano in situazioni di vulnerabilità o necessità¹, spesso stranieri privi del regio-

* Dottore di ricerca in Diritto penale presso l'Università degli studi "Roma Tre".

¹ T. PADOVANI, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa*, in *Guida al diritto*, n. 48 del 26 novembre 2016, p. 48.

lare permesso di soggiorno o disoccupati alla ricerca di un impiego. Nello specifico, il “caporale” è colui che svolge un’attività di intermediazione reclutando manodopera giornaliera, sovente non specializzata, per collocarla poi presso i datori di lavoro, pretendendo a titolo di compenso per l’attività svolta una percentuale - il più delle volte superiore al cinquanta per cento della paga giornalmente percepita - della retribuzione dei lavoratori interessati², privando così, questi ultimi, dei seppur minimi mezzi di sostentamento guadagnati.

L’esigenza di creare uno strumento penalistico idoneo a contrastare quella che, da anni, rappresenta una vera e propria emergenza socio - economica del nostro Paese non è, tuttavia, una novità: con il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148, il Legislatore era già intervenuto in materia, introducendo il delitto di cui all’art. 603 *bis* c.p., rubricato “*Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*”. Si è tuttavia dovuta riscontrare l’inadeguatezza e l’inefficacia di tale norma ad affrontare il fenomeno del caporalato. Ed invero, come evidenziato sin da subito dai primi commentatori, la fattispecie presentava numerosi profili di criticità, tra i quali “spiccavano” l’omessa individuazione del datore di lavoro quale soggetto attivo del reato, la mancata previsione di conseguenze sanzionatorie efficaci sul piano dell’ablazione patrimoniale nonché l’omessa previsione di qualsivoglia responsabilità degli enti collettivi ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001. Tale *deficit* di efficacia è altresì confermato dai dati relativi ai procedimenti penali iscritti per le ipotesi di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: soltanto 34 iscrizioni presso gli uffici del giudice delle indagini preliminari dei Tribunali nazionali e solo 8 i processi pendenti in fase predibattimentale³.

L’inidoneità congenita e strutturale della nuova fattispecie a svolgere la funzione per la quale era stata coniata e la presa di consapevolezza dell’importanza degli interessi coinvolti nei fatti di caporalato hanno determinato la necessità di un nuovo intervento legislativo che colmasse le lacune e garantisse una maggiore incisività all’azione di contrasto ai fenomeni dello sfruttamento dei lavoratori in condizioni di bisogno e del reclutamento di manodopera in nero, che, in taluni settori produttivi quali l’edilizia e l’agricoltura, continuano ad essere fortemente diffusi. Dalle relazioni parlamentari emerge, infatti, una crescita costante del fenomeno del caporalato negli ultimi dieci anni⁴, favorito, non solo dalla crisi

2 A. GIULIANI, *Caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento sul lavoro*, in www.penalecontemporaneo.it, p. 21.

3 D. FERRANTI, *La legge n. 199/2016: disposizioni penali in materia di caporalato e sfruttamento del lavoro nell’ottica del Legislatore*, in www.penalecontemporaneo.it, p. 2.

4 Dall’Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), emerge infatti che l’Istat ha stima un tasso di lavoro irregolare nel settore primario prossimo al 23 per cento, costantemente in crescita negli ultimi dieci anni e che si attesta su livelli quasi doppi rispetto al totale dei settori economici nazionali, rilevati come pari a poco meno del 12, 8 per cento. L’Istat considera “non regolari” le posizioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale -contributiva. Le maggiori criticità ed irregolarità riguardano soprattutto: a) retribuzione di lavoratori inferiore a quella prevista dai contratti collettivi

economica in cui versa il nostro Paese, ma soprattutto dal sempre più crescente flusso migratorio, fonte di manodopera a bassissimo costo e condizione atta a agevolare la realizzazione di cospicui profitti illeciti, nella maggior parte dei casi da parte della criminalità organizzata. Spesso infatti, esso costituisce una modalità attraverso cui si diffonde il dominio delle organizzazioni mafiose sul mondo del lavoro e, in particolare, su quelle realtà imprenditoriali di piccole e medie dimensioni, spesso già versanti in condizioni di debolezza contrattuale e imprenditoriale, che per sopravvivere sono costrette ad entrare in tali meccanismi di illegalità e a soggiacere a questi fenomeni di “economia sommersa”⁵.

Per realizzare le predette finalità, il Legislatore, con la legge n. 199 del 2016, ha scelto di muoversi su due linee direttrici differenti: da un lato, introducendo significative modifiche al sistema penale vigente, dall'altro, prevedendo specifiche misure di supporto ai lavoratori stagionali in agricoltura. In particolare, i punti fondamentali della riforma - che concerne principalmente il settore agricolo, in quanto il più interessato dagli illeciti dei caporali - sono: la riscrittura del reato di cui all'art. 603 *bis* c.p., prevedendo anche la sanzionabilità del datore di lavoro; la previsione di una circostanza attenuante in caso di collaborazione con le Autorità; l'arresto obbligatorio in flagranza di reato; il rafforzamento dell'istituto della confisca; l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato; l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di “caporalato”; l'estensione alle vittime delle provvidenze del Fondo antitratta; il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, quale strumento di controllo e lavoro nero in agricoltura nonché il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo.

2. Il nuovo volto del delitto di intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro

L'art. 1 della legge 199 del 2016 - disposizione di maggior rilievo dell'intero provvedimento - modifica il previgente articolo 603 *bis* del codice penale, così emendando quelli che erano state le principali lacune della precedente formula-

nazionali o comunque sproporzionata rispetto alla qualità e quantità del lavoro prestato; *b*) reiterate violazioni della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; *c*) violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale; *d*) sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti. Nella medesima relazione si evince inoltre un aumento dei controlli nel corso del 2015. In particolare, nel settore agricolo sono stati effettuati 4.033 controlli che hanno riscontrato l'irregolarità di quasi la metà delle imprese agricole interessate dalle ispezioni. Nell'ambito di tale attività di vigilanza è stato inoltre accertata l'irregolarità di 2360 rapporti di lavoro, di cui 1.801 in “nero” (circa il 76%) e 290 casi di interposizione illecita di manodopera.

5 A. GIULIANI, *Caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento sul lavoro*, cit., p. 23.

zione. Infatti, in maniera completamente distorsiva rispetto a quelli che erano sembrati gli obiettivi alla base della riforma del 2011, l'ormai superato articolo 603 *bis* c.p., assoggettava a sanzione penale "chiunque svolgesse attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori", individuando al secondo comma le circostanze che costituivano indici di sfruttamento.

Come già brevemente accennato, uno dei limiti più evidenti di tale fattispecie era rappresentato dall'identificazione della condotta tipica con la sola attività di "intermediazione", in tal modo omettendo, tra i soggetti attivi del reato il datore di lavoro⁶. Scelta questa, se non del tutto incomprensibile, quanto meno difficile da giustificare, se solo si considera che la condizione di sfruttamento in cui versano i lavoratori non è limitata alla fase di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro o alle immediatezza di essa, bensì perdura - o meglio, si realizza prevalentemente - per l'intera durata dello svolgimento del rapporto di lavoro. La decisione di costruire la fattispecie ponendo il reclutamento come elemento centrale della stessa ha comportato il paradosso di aver attribuito la qualità di autore a un soggetto che normalmente ha un ruolo "minore" nell'attività di sfruttamento che, invece, viene prevalentemente realizzata dal datore di lavoro in quanto utilizzatore della manodopera. Soggetto, quest'ultimo che, peraltro, in tal modo, consegue consistenti risparmi di spesa sotto il profilo previdenziale e retributivo, poiché i prestatori sono sistematicamente sottopagati e privati di ogni trattamento pensionistico o previdenziale.

Per sopperire a tale vuoto di tutela ed evitare l'impunità di condotte con un grado di disvalore penale così elevato, l'unica strada percorribile, fino ad ora, è stata quella di recuperare la responsabilità del datore di lavoro in chiave concorsuale, *ex art.* 110 c.p.⁷.

6 È opportuno specificare che, ancorché il tenore letterale della norma - e in particolare la scelta di utilizzare il pronome "chiunque" - potrebbe far propendere per la classificazione dell'ipotesi come reato comune, da un'attenta analisi della stessa si vince come, in realtà, si tratti di un reato proprio che può essere commesso solo da soggetti che svolgono attività di intermediazione. Cfr. sul punto, A. GIULIANI, *Caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento sul lavoro*, cit., p. secondo cui "l'espressione "chiunque" non intende ampliare il novero dei soggetti attivi alla totalità dei partecipanti del consortium umano, bensì unicamente verso il c.d. intermediario di fatto", che sarà dunque altro possibile soggetto attivo, oltre all'intermediario autorizzato ossia colui il quale svolge l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro il soggetto provvisto delle autorizzazioni necessarie.

7 Il ricorso all'istituto del concorso di persone nel reato per colmare il "vuoto di tutela" derivante dalla prevalente formulazione dell'art. 603 *bis* è stato, tuttavia, oggetto di riflessioni critiche. In particolare, è stato obiettato che in tal modo si veniva a creare una distribuzione della responsabilità penale a parti sostanzialmente invertite, posto che il ruolo di mero concorrente veniva rivestito da colui che invece, nella realtà, era il *dominus* del fatto. E ciò, senza considerare la sua inutilizzabilità nel caso in cui il datore di lavoro recluti direttamente i lavoratori assoggettandoli a sfruttamento o li recluti attraverso intermediari, che però svolgono regolarmente la relativa attività e, dunque, non realizzino alcuna attività illecita così come definita dalla fattispecie. Su tali rilievi cfr. A. DI MARTINO, *Caporalato e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata*, cit., p. 106 e A. GIULIANI, *Caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento sul lavoro*, cit., p. 162.

La fattispecie originaria è inoltre censurabile sotto altri aspetti, tra i quali, la scelta di ancorare la tutela di un bene giuridico di così fondamentale importanza, quale è la dignità umana, ad una tipicità tanto stringente. Si badi bene: con ciò non si vuole invadere la sfera di discrezionalità politico-criminale del Legislatore; ciò che si contesta è - ferma restando la meritevolezza della pena - la tecnica legislativa utilizzata. È infatti innegabile che, ancorare la punibilità alla necessità che la condotta debba essere realizzata “*mediante sfruttamento, minaccia o intimidazione*” e, al contempo, richiedere l’approfittamento dello stato di bisogno o di necessità del soggetto passivo del reato, comporta un restringimento dell’area del penalmente rilevante.

Ulteriori omissioni legislative della precedente disciplina che hanno inciso sull’efficacia dell’incriminazione sono stati anche la mancata previsione di una responsabilità amministrativa a carico degli enti nel cui interesse o vantaggio era stata prestata l’opera del lavoratore sfruttato e l’assenza di una specifica disciplina diretta a impedire la definitiva acquisizione dei profitti ottenuti mediante lo sfruttamento dei lavoratori, posto che la confisca degli stessi poteva essere disposta solo nei ristretti limiti dell’art. 240, primo comma, c.p.⁸.

In particolare, per quanto concerne, il primo dei citati aspetti, fino all’entrata in vigore della legge n. 199 del 2016, il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all’art. 603-*bis* del codice penale non rientrava nell’alveo dei reati presupposto, in relazione ai quali è configurabile una responsabilità dell’ente collettivo. È evidente che si tratta di una lacuna normativa di particolare importanza e foriera di rilevanti conseguenze negative, se solo si considera che la forma imprenditoriale e la struttura dell’ente collettivo sono normalmente adoperate sia dai “caporali”, per lo svolgimento dell’attività di intermediazione, sia dai datori di lavoro utilizzatori della manodopera, i quali solitamente sono persone giuridiche operanti nel settore dell’agricoltura o dell’edilizia.

Omissione questa che è resa ancora più “pericolosa” sotto il profilo dell’accentuazione del *vulnus* di tutela in quanto si aggiunge alla mancata previsione della confisca come sanzione accessoria al previgente delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

La riscontrata impossibilità della previgente fattispecie di offrire una tutela effettiva e piena alle vittime ha determinato la necessità di un nuovo intervento legislativo, che si è realizzato attraverso l’introduzione di modifiche significative in diversi testi normativi, al fine di prevenire e contrastare in modo organico ed effettivo il fenomeno del caporalato nelle sue diverse manifestazioni e con una particolare attenzione al versante dell’illecita accumulazione di ricchezza da parte di chi sfrutta i lavoratori all’evidente fine di trarne profitto, in violazione delle più elementari norme poste a presidio della sicurezza nei luoghi di lavoro non-

8 T. PADOVANI, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa*, in *Guida al diritto*, n. 48 del 26 novembre 2016, p.49.

ché dei diritti fondamentali della persona. In tale ottica, si è provveduto ad una profonda ristrutturazione dell'art. 603 *bis* del codice penale, da un lato, eliminando i requisiti modali della “*violenza, della minaccia e della intimidazione*”, dall'altro, procedendo ad uno “sdoppiamento” della fattispecie incriminatrice⁹ che, pertanto, oggi, prevede la punibilità di due differenti condotte. L'ambito applicativo della fattispecie viene ulteriormente ampliato tramite l'eliminazione del requisito dell' “*organizzazione*” dell'attività di intermediazione e del riferimento all'organizzazione dell'attività lavorativa. Elementi, questi, che restringevano la tipicità del fatto entro limiti troppo angusti, con conseguente compromissione dello scopo di tutela perseguito¹⁰.

2.1 Caporale e datore di lavoro quali soggetti attivi della nuova incriminazione

Come sopra sinteticamente delineato, il nuovo articolo 603 *bis*, prevede, al primo comma, la punibilità di due differenti condotte. La prima (n. 1) sanziona il reclutamento della manodopera da destinare al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento; la seconda (n. 2) reprime l'utilizzazione, l'assunzione o l'impiego di manodopera, anche attraverso l'attività di intermediazione, sempre in condizioni di sfruttamento. In entrambe le ipotesi delittuose resta fermo il requisito dell'ap-profittamento, da parte del “caporale” o del datore di lavoro, dello stato di bisogno del lavoratore e viene eliminato il requisito della “necessità”.

Rispetto alla precedente formulazione viene, pertanto, riscritta e semplificata la già sanzionata condotta illecita del “caporale” che, ora, prescinde dai riferimenti all'organizzazione dell'attività lavorativa, alla necessità che l'attività di reclutamento avvenga in maniera organizzata, allo stato di necessità del lavoratore e, soprattutto, alla violenza, minaccia o intimidazione¹¹. Sicché risponderà di intermediazione chiunque recluti (dunque ricerchi e ingaggi) manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori, e ciò indipendentemente dalla forma - organizzata o meno - dell'attività di intermediazione svolta e a prescindere dalle modalità con cui si è concretamente manifestato lo sfruttamento¹². Tuttavia, i requisiti che caratterizzavano la precedente condotta di sfruttamento non “scom-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ T. PADOVANI, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa*, cit. p. 49.

¹¹ Conseguentemente, rispetto alla previgente formulazione le pene si sono abbassate da uno a sei anni di reclusione e da 500 a 1000 euro per ogni lavoratore reclutato. Le “vecchie” pene (da cinque a otto anni di reclusione e da 1000 a 2000 euro per ogni lavoratore reclutato) vengono invece previste nel caso in cui si realizzi la circostanza aggravante prevista dal secondo comma del medesimo articolo 603 *bis* c.p.(ossia il fatto venga commesso con violenza o minaccia)

¹² L. DI NUNZIO, *Un nuovo strumento normativo contro il caporalato*, in *Guida al Lavoro*, n. 45 del 18 novembre 2016, p. 12.

paiono” del tutto, ma confluiscono - la violenza e la minaccia - nella nuova circostanza aggravante a effetto speciale prevista dal secondo comma del medesimo articolo¹³.

La vera novità è tuttavia l'introduzione della fattispecie di cui al primo comma, n. 2 ossia l'attribuzione di rilevanza penale alle condotte di utilizzo, assunzione o impiego di manodopera, qualora esse vengano realizzate sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno. La modifica, evidentemente imposta da oggettive esigenze repressive e dal rispetto dei canoni di ragionevolezza e di eguaglianza, ha finalmente colmato la lacuna della precedente normativa, che ometteva il datore di lavoro tra i soggetti attivi del reato di intermediazione e di sfruttamento del lavoro nero.

È ovvio, infatti, che le predette condotte sono normalmente riferibili al datore di lavoro, la cui responsabilità, pertanto, d'ora in avanti, non sarà più meramente concorsuale, bensì una responsabilità individuale.

Ma vi è di più: la nuova norma, tramite l'inciso “*anche attraverso l'attività di intermediazione*” si è premurata di specificare che il predetto soggetto risponderà anche nel caso in cui la manodopera utilizzata in condizioni di sfruttamento non venga reclutata tramite l'utilizzo del “caporalato”, ossia mediante l'attività di intermediazione. Allo stesso tempo, va considerato come anche il reclutamento può non sfociare nell'impiego della manodopera da parte del datore di lavoro¹⁴; ed infatti, nella fattispecie di cui al primo comma, n. 1 dell'art. 603 *bis* c.p., la destinazione al lavoro presso terzi costituisce solo l'oggetto del dolo specifico, con la conseguenza che la sua realizzazione è indifferente ai fini della configurabilità del reato. In altri termini, si può affermare che la scelta legislativa è stata quella di configurare la nuova norma in termini di *progressione offensiva non necessaria*.

Comuni a entrambe le fattispecie delittuose di cui all'art. 603 *bis* c.p. sono lo sfruttamento del lavoratore e l'approfittamento dello stato di bisogno del medesimo. È importante evidenziare che le due nozioni in questione devono essere lette in stretta correlazione tra di loro, posto che la condizione di vulnerabilità in cui si trova il soggetto in stato di bisogno è il presupposto della condotta approfittatrice del soggetto agente.

Pertanto, nel delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, il concetto di sfruttamento deve essere ricondotto a tutti quei comportamenti che, anche se posti in essere senza violenza o minaccia, risultino idonei a inibire la

¹³ Il quarto comma dell'art. 603 *bis* c.p. prevede delle aggravanti specifiche, sulle quali il legislatore non è intervenuto se non con una mera modifica di coordinamento con i commi precedenti. Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà: 1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 2) il fatto che uno o più soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa; 3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro-

¹⁴ T. PADOVANI, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa*, cit. p. 49.

libertà di autodeterminazione della vittime, giovandosi delle condizioni di vulnerabilità in cui le stesse versano.

Peraltro, la nozione di “sfruttamento” non è certo nuova al diritto penale, essendo elemento costitutivo di diverse fattispecie criminose presenti nel codice penale. In particolare, la dottrina si è spesso interrogata sulla differenza tra lo “sfruttamento”, elemento costitutivo del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro e quello integrante il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù di cui all’ art. 600 c.p.¹⁵, nonché sul rapporto tra le due fattispecie. Al riguardo, può ragionevolmente ritenersi, anche al fine di attribuire uno spazio di autonomia a entrambe le norme, che il reato di schiavitù sanziona solo le forme di “sfruttamento estremo”, comportanti un annichilimento totale della personalità individuale delle vittime, mentre quello di cui all’art. 603 *bis* c.p. una compressione più lieve sia per intensità della soggezione sia, presumibilmente, per il tipo di costrizione al lavoro che si realizza. Sicché l’art. 600 c.p. potrebbe essere applicato per sanzionare unicamente condotte di “caporalato” *borderline*, di eccezionale gravità, che comportino appunto una “reificazione” pressoché completa della vittima¹⁶. Differenziazione che però sul piano dell’accertamento sconta le criticità legate all’assenza di un parametro idoneo a misurare l’esatta intensità dello “sfruttamento” medesimo.

2.2 Gli indici di “sfruttamento”

Al fine di consentire, in sede giudiziaria, una più agevole individuazione dello stato di sfruttamento, la novella è intervenuta anche sulla tipizzazione di quegli elementi, dalla cui presenza è possibile rilevare la condizione di grave maltrattamento dei lavoratori (c.d. indici legali di sfruttamento), tentando di superare quelle incertezze che avevano reso la precedente formulazione inidonea a contrastare il fenomeno del “caporalato”¹⁷.

¹⁵ L’art. 600, primo comma c.p. rubricato *Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù* recita: *Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all’accontanaggio o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento ovvero a sottoporsi al prelievo di organi, è punito con la reclusione da otto a venti anni.*

¹⁶ A. GIULIANI, *Caporalato, intermediazione illecita e sfruttamento sul lavoro*, cit., p. 162.

¹⁷ Ai sensi dell’art 603 *bis*, terzo comma c.p. “*costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 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; 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*”.

In sintesi, si tratta di reiterate corresponsioni di salari in spregio alle disposizioni della contrattazione collettiva; di reiterate violazioni della normativa relativa all'orario di lavoro o ai periodi di riposo; di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro nonché della sottoposizione dei lavoratori a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Le modifiche apportate alla norma abrogata sono significative. Innanzitutto, la sostituzione, nei primi due indici (quelli relativi alla retribuzione e al trattamento normativo dei lavoratori), dell'espressione "*sistematica*" violazione con "*reiterata*" violazione, evidenzia che ciò che è essenziale, ai fini della configurabilità di un'attività di sfruttamento, è la pluralità e la ripetizione dei comportamenti illeciti e non anche la corrispondenza degli stessi ad un modello operativo o ad una strategia imprenditoriale¹⁸. Occorre dunque che la condotta datoriale si sviluppi nel tempo, integrando una situazione di fatto duratura: il termine "*reiterate*" rafforza, infatti, il significato stesso dell'espressione "*sfruttamento*" che già per sua stessa natura non può consumarsi con singoli atti occasionali.

Ciò premesso, è senza dubbio il terzo indice - quello concernente la violazione della normativa in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro - ad essere stato oggetto della modifica più rilevante, oltre che quello probabilmente più problematico dal punto di vista interpretativo. Infatti, nella nuova formulazione è stato espunta la locuzione "*tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale*", di talché, d'ora innanzi, ogni violazione, ancorché minima, di qualsivoglia disposizione in materia di sicurezza e igiene sul lavoro potrà essere considerata indice di sfruttamento del lavoratore, indipendentemente da un'esposizione a rischio dello stesso. In tal modo, il legislatore ha senz'altro voluto conferire un ruolo decisivo alle regole di sicurezza sui luoghi di lavoro, valorizzando le stesse come indice di sfruttamento, non più limitato pertanto ai soli profili economici e normativi del rapporto, ma anche alle condizioni e alle modalità con cui lo stesso si svolge. Tuttavia, come sottolineato da autorevole dottrina, la genericità di una siffatta formulazione comporta il rischio che anche la "*mancata apposizione di un qualche cartello o l'omessa redazione di un documento o la violazione di altra disposizione finalizzata ad assicurare regolarità o verificabilità delle procedure lavorative e sanzionata in via meramente amministrativa potrà costituire <indice di sfruttamento>, idoneo a integrare la fattispecie criminosa*"¹⁹. In quest'ottica, è quindi lecito domandarsi se un indice legale così strutturato sia

¹⁸ A. CISTERNA, *Prova semplificata con applicazione in tutti i settori*, in *Guida al diritto*, n. 48 del 26 novembre 2016, p. 54.

¹⁹ T. PADOVANI, *Un nuovo intervento per superare i difetti di una riforma zoppa*, cit., p. 49, secondo cui il rischio in cui si incorre avendo modificato la precedente formulazione con l'eliminazione dell'esposizione a pericolo per la salute del soggetto passivo è che "*il lavoratore retribuito adeguatamente, sottoposto a un normale trattamento normativo, utilizzato in condizioni regolari dovrebbe dirsi sfruttato perché il datore di lavoro non ha appiccicato qualche cartello o non ha redatto qualche documento*". A. CISTERNA, *Prova semplificata con applicazione in tutti i settori*, cit., p. 57.

idoneo a selezionare le condotte che siano realmente meritevoli di sanzione penale. Un allargamento tanto ampio dello spettro di azione della fattispecie rischia infatti di avere conseguenze negative importanti in sede di concreta applicazione, soprattutto considerando che il nuovo quadro normativo ha inserito - come si vedrà nel prosieguo della trattazione - il reato di cui all'art. 603 *bis* c.p. tra i reati presupposto idonei a fondare la responsabilità amministrativa dell'ente e ha previsto una confisca ad ampio raggio.

Pertanto, onde evitare soluzioni applicative inique o addirittura paradossali, una delle strade percorribili potrebbe essere quella di considerare quale indice di sfruttamento solo quelle violazioni di norme infortunistiche che abbiano una diretta incidenza sulle mansioni cui il lavoratore è concretamente adibito.

3. La circostanza attenuante della collaborazione processuale

Il nuovo articolo 603 *bis*.1 c.p. prevede una nuova circostanza attenuante a effetto speciale basata sulla collaborazione processuale. Si tratta di una forma premiale - che comporta una diminuzione di pena da un terzo a due terzi - per i soggetti che, rendendo dichiarazioni su quanto a loro conoscenza, si siano efficacemente adoperati per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori ovvero per coloro che aiutino concretamente l'autorità di polizia giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestri delle somme o altre utilità trasferite. La circostanza è modellata secondo la tecnica della legislazione di emergenza di tipo premiale che, negli ultimi decenni, è stata utilizzata in numerosi ambiti dell'ordinamento penale: delitti contro la pubblica amministrazione, delitti commessi per finalità di terrorismo e eversione dell'ordine democratico, criminalità organizzata, riduzione o mantenimento in schiavitù, reati ambientali. Essa è l'espressione di una politica criminale finalizzata, attraverso meccanismi incentivanti nei confronti di chi dimostra una minore capacità a delinquere, a "spezzare la catena di solidarietà che lega i protagonisti della fattispecie in esame, animati da un comune interesse e normalmente uniti da un patto segreto che opera nell'ombra e si consolida con l'omertà"²⁰.

Onde evitare un concorso di norme, l'ultimo comma dell'art. 603 *bis*.1 stabilisce l'inapplicabilità della circostanza attenuante di cui all'art. 600 *septies*.1 c.p. prevista per tutti gli altri delitti contro l'incolumità individuale²¹. Pertanto, anche prima della riforma del 2016, per l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro nero, era possibile concedere l'attenuante nel caso di collaborazione del

²⁰ Cfr. *Relazione illustrativa* all'A.C. 4008, in www.camera.it.

²¹ L'art. 601 *septies*, 1 c.p. stabilisce che la pena per i delitti di cui alla sezione dedicata ai "delitti contro la personalità individuale" è diminuita fino alla metà nei confronti del concorrente "che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti".

concorrente. Tuttavia, rispetto all'ipotesi generale di cui all'art. 600 *septies*.1 c.p., la nuova circostanza - oltre ad assumere un tratto più strettamente processuale, nella parte in cui prevede che l'ausilio alle investigazioni sia fornito con il "rendere dichiarazione su quanto a sua conoscenza" - presenta delle caratteristiche differenti. In primo luogo, in conseguenza della riformulazione del reato e della sua estensione al datore di lavoro, l'attenuante viene riconosciuta nei confronti di "chiunque" e non del solo "concorrente"²² e viene previsto uno sconto di pena maggiore (da un terzo a due terzi). Inoltre, tra le condotte che determinano l'applicazione della circostanza è introdotta la collaborazione con l'Autorità giudiziaria nella raccolta di prove per "il sequestro delle somme o di altre utilità trasferite".

4. Confisca e controllo giudiziale dell'azienda

Una delle più importanti novità apportate dalla legge n. 199 del 2016 ha riguardato l'estensione alla nuova fattispecie, degli strumenti di contrasto patrimoniale, che solitamente si accompagnano ai fenomeni criminali di maggiore gravità. Ed infatti, al fine di potenziare i mezzi di repressione atti a evitare gli illeciti accumuli di ricchezza, è stato rafforzato l'istituto della confisca e sono state previste misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato.

In particolare, con l'obiettivo di porre rimedio ad una delle più criticate lacune della disciplina previgente, il nuovo articolo 603 *bis*. 2 - ricalcando la disciplina generale dettata dall'art. 600 *septies* per tutti i delitti contro la personalità individuale - inserisce il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra i reati per i quali - in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti - è obbligatoria (anziché facoltativa) la confisca, anche per equivalente²³, delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, con esclusione delle cose che "appartengano a persona estranea al reato"²⁴. La *ratio* di tale esclusione risulta di difficile comprensione,

²² Si pensi al caso dell'imprenditore coinvolto in un procedimento penale per il reato di cui all'art. 603 *bis* che possa riferire notizie utili alle indagini su altri episodi di intermediazione illecita relativi ad altre imprese o fruitori di manodopera. (cfr. *Dossier Servizio studi della Camera dei deputati - Contrasto dello sfruttamento del lavoro in agricoltura* - A.C. 4008, in www.camera.it)

²³ L'art. 603 *bis*.2 c.p., secondo comma, prevede che "Ove essa non sia possibile è disposta la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato." Detta forma di confisca denominata "per equivalente" o "di valore", introdotta dalla legge 29 settembre 2000, n. 300 per alcuni reati previsti dal codice penale (ad esempio per i reati contro la pubblica amministrazione *ex art. 322-ter* c.p.), permette l'acquisizione dei beni che costituiscono il prezzo ovvero il profitto del reato, quando questo non è possibile in via diretta, anche nella forma c.d. per equivalente, cioè colpendo beni di cui il reo abbia anche la mera disponibilità per un valore corrispondente a quello del prezzo o del profitto. Essa si caratterizza per la sua natura eminentemente sanzionatoria e per la sua obbligatorietà.

²⁴ M.V. DE SIMONE, *Confisca obbligatoria sui profitti ottenuti dallo sfruttamento*, in *Guida al diritto*, n. 48 del 26 novembre 2016, p. 59.

considerando che, non di rado, accade che i beni costituenti il profitto del reato si trovano della disponibilità del soggetti attivi solo mediatamente, ossia tramite l'interposizione di una persona fisica o giuridica. Le perplessità sono generate anche dalla circostanza, che in altri ambiti dell'ordinamento penale, proprio a garanzia dell'efficacia dissuasiva della misura patrimoniale, il legislatore ha optato per la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono l'oggetto, il prodotto, il prezzo o il profitto, "*a chiunque appartenenti*"²⁵. Una siffatta scelta, come correttamente osservato "*inciderà non poco sull'effettiva portata della norma e sull'efficacia dissuasiva nei confronti di quella vasta pletera di soggetti che gravitano e lucrano dal fenomeno criminale del caporalato, pur non essendo direttamente partecipi dello stesso*"²⁶.

Sempre nella medesima ottica di contrasto alla formazione di patrimoni "criminali", la novella del 2016 (art. 5) prevede l'inserimento nel delitto in questione nell'alveo dei reati per i quali l'articolo 12 *sexies* della legge n. 306 del 1992 prevede la confisca c.d. allargata ossia l'ablazione del denaro, dei beni o 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.

Altro profilo innovativo della riforma in esame è l'introduzione²⁷, in luogo del sequestro preventivo, della particolare misura cautelare reale del controllo giudiziario dell'azienda in 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. La ragione è evidentemente quella di salvaguardia delle attività economiche e dei profili occupazionali. La norma prevede che, con il decreto che dispone la misura, il giudice nomina uno o più amministratori giudiziari, scelti dall'elenco contenuto nel relativo albo, i quali affiancheranno l'imprenditore nella gestione dell'azienda, con l'obbligo di riferire al giudice ogni tre mesi sull'andamento dell'amministrazione e, in ogni caso, di comunicare senza ritardo l'eventuale emersione di irregolarità connesse con l'esercizio dell'attività commerciale. La medesima disposizione detta poi una specifica disciplina degli obblighi degli ammini-

²⁵ Si pensi all'art. 474 *bis* c.p., introdotto dall'art. 15, l. 23 luglio 2009, n. 99 che, nel prevedere la confisca per i reati di "*Contraffazione, alterazione o uso di marchio segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni*" e di "*Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi*" stabilisce che essa è sempre disposta per "cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono l'oggetto, il prodotto, il prezzo o il profitto, a chiunque appartenenti". La medesima dimostrazione prevede un onere probatorio a carico della persona estranea al reato, stabilendo che i beni ad essa appartenenti non saranno confiscati ("*Si applicano le disposizioni dell'articolo 240, commi terzo e quarto*") qualora quest'ultima dimostri di non averne potuto prevedere l'illecito impiego, anche occasionale, o l'illecita provenienza e di non essere incorsa in un difetto di vigilanza.

²⁶ M.V. DE SIMONE, *Confisca obbligatoria sui profitti ottenuti dallo sfruttamento*, cit., p. 60.

²⁷ Art. 3 della l. 199 del 2016.

stratori, con particolare riferimento ai controlli sulle condizioni di lavoro, alla regolarizzazione dei lavoratori che, all'atto di avvio del procedimento penale per caporalato, prestavano la propria opera in nero nonché alle misure di prevenzione da adottare al fine di evitare la ripetizione delle violazioni.

5. La responsabilità amministrativa degli enti

L'art. 6 della legge 199 del 2016 introduce la responsabilità amministrativa degli enti per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, anche in questo caso risolvendo una delle criticità che avevano accompagnato la precedente riforma del 2011. Ed invero, la censura che veniva sollevata rispetto alla precedente formulazione concerneva, per l'appunto, il *vulnus* di efficacia che detta omissione aveva determinato, in considerazione della circostanza che, nella maggior parte dei casi, lo sfruttamento dei lavoratori va a vantaggio delle aziende che spesso sono costituite in forma societaria o associativa. Bene allora ha fatto il Legislatore ad inserire il delitto di cui al novellato articolo 603 *bis* c.p. nell'ambito dei reati presupposto dell'articolo 25 *quinqüies* del d.lgs. 231 del 2001, sicché, d'ora in avanti, l'ente risponderà, sotto il profilo amministrativa (sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote) in tutti i casi in cui il reato sia stato commesso nel suo interesse o vantaggio.

6. Le altre misure: Il Fondo per le misure anti-tratta, il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità e il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo

L'impianto della nuova legge non si limita alla previsione di misure di contrasto al fenomeno del caporalato in una mera ottica di politica criminale, con funzione dissuasiva e repressiva, ma si muove "ad ampio raggio", attraverso soluzioni che "guardano" sia il momento antecedente alla condotta di sfruttamento, e mirano quindi a prevenire il fenomeno del lavoro irregolare nello specifico settore dell'agricoltura, sia il momento successivo, dove l'attenzione deve necessariamente spostarsi sui bisogni del lavoratore, già vittima del fenomeno criminale in esame.

Ed è proprio quest'ultimo l'obiettivo che si è tentato di perseguire con la modifica all'art. 12 della legge n. 228 del 2003, attraverso la quale sono state estese le finalità del Fondo per le misure anti-tratta²⁸ anche alle vittime del delitto di cui

²⁸ L'art. 12 della legge 228 del 2003 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo per le misure anti-tratta. La norma, così come modificata dalla legge n. 199 del 2016, prevede, ai commi 2 e 3, che "Il Fondo è destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto

all'art. 603 *bis* c.p., stante l'omogeneità dell'offesa arrecata e la frequenza dei casi, in cui la vittima del delitto di tratta è anche vittima di sfruttamento del lavoro²⁹. In particolare, l'art. 7 della riforma in esame ha previsto l'assegnazione, al predetto Fondo, anche dei proventi delle confische ordinate a seguito di sentenza di condanna o di patteggiamento per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro e la conseguente destinazione delle risorse dello stesso anche all'indennizzo delle vittime del c.d. "caporalato".

6.1 (Segue): il settore dell'agricoltura: potenziamento della "Rete del lavoro agricolo di qualità"

Come anticipato nelle premesse del presente contributo, il c.d. "caporalato" è un fenomeno diffuso in diversi settori: non solo in quello agricolo, a cui solitamente la percezione comune lo associa, ma anche nel settore edile o ancor di più in quello delle manifatture tessili, in cui operano vere e proprie organizzazioni di sfruttamento su base anche etnica³⁰. Tuttavia, va evidenziato che nel settore agricolo - settore principale di intervento della riforma del 2016 - l'utilizzo del lavoro nero è determinato non solo da fattori naturali, quale è, ad esempio, la precarietà strutturale dell'attività agricola, ma anche da fattori normativi, in qualche modo "incentivanti"³¹, prima fra tutti la disciplina dei trattamenti di disoccupazione che consente l'accesso alla tutela previdenziale in presenza di parametri annuali molto esigui rispetto agli altri settori³². Infatti, i lavoratori agricoli - a causa della forte stagionalità e imprevedibilità dei fermi lavoro che caratterizzano la loro attività -

legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Al Fondo di cui al primo comma sono assegnate le somme stanziare dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei delitti previsti dagli articoli 416, sesto comma, 600, 601 e 602 e 603 bis del codice penale e i proventi della confisca ordinata, per gli stessi delitti, ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 4-bis e 4-ter del medesimo articolo.

²⁹ Cfr. sul punto i lavori parlamentari e, in particolare la relazione illustrativa all'A.C. 4008, in www.camera.it

³⁰ A. CISTERNA, *Prova semplificata con applicazione in tutti i settori*, cit., p. 52.

³¹ Sul tema v. F. CIAMPI, *Lavoro agricolo, potenziata la qualità e contrasto al nero*, in *Guida al diritto*, n. 48 del 26 novembre 2016, p. 64.

³² Per gli operai agricoli la prestazione di disoccupazione viene erogata in una unica soluzione l'anno successivo rispetto all'evento di disoccupazione ed è garantita a prescindere dall'accertamento dello *status* di disoccupato al momento della domanda e della percezione. L'anzianità assicurativa è riconosciuta per l'intero anno indipendentemente dal numero delle giornate di lavoro agricolo effettuate e dal giorno di inizio dell'attività lavorativa (diversamente, per la generalità dei lavoratori dipendenti l'inizio dell'assicurazione decorre dal giorno del primo contributo effettivamente versato o dovuto). È inoltre diversa la misura della prestazione pari al 40% della retribuzione giornaliera (l'indennità di disoccupazione NASpI è pari al 75% della retribuzione, per i primi tre mesi, poi si riduce progressivamente). In questo settore, per ottenere l'indennità di disoccupazione occorrono: 2 anni di anzianità assicurativa; 51 giornate di lavoro prestatato nell'anno di riferimento e almeno 102 nei due anni precedenti la domanda di prestazione. (Cfr. www.inps.it).

beneficiano di ammortizzatori sociali diversi da quelli accessibili dagli altri lavoratori in quanto concessi a prescindere dalla data di inizio e dalla durata della disoccupazione. In molti casi perciò i sussidi di disoccupazione diventano una forma di integrazione del salario, volta a compensare la precarietà del lavoro agricolo. Questo spiega anche perché la percentuale di lavoratori che fruisce dei sussidi sia molto alta (attorno al 50%) e rimanga tale anche in fasi di ripresa economica. Una simile normativa, oltre ad aver favorito pratiche abusive, è stata evidentemente “terreno fertile” per lo sviluppo del fenomeno del “lavoro sommerso”.

Nel tentativo di migliorare gli strumenti di controllo e di prevenzione del lavoro nero in agricoltura, la novella normativa, all'art. 8, ha previsto il potenziamento della “Rete del lavoro agricolo di qualità”, all'uopo modificando diverse disposizioni dell'art. 6 del d.l. 91 del 2014, come convertito dalla legge n. 166 del 2014. Il predetto organismo è stato istituito, per effetto di tale provvedimento, presso l'Inps con il compito di rafforzare il contrasto dei fenomeni di irregolarità nel settore agricolo e premiare le imprese virtuose. In particolare, la Rete è finalizzata a redigere - su domanda delle aziende agricole, in possesso dei requisiti richiesti, che decidono di parteciparvi³³ - un elenco delle imprese in regola con le disposizioni in materia di lavoro e con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, in modo da orientare l'attività di vigilanza dei soggetti preposti al controllo solo nei confronti di quelle imprese non appartenenti al predetto elenco. Si tratta, in sostanza di una “certificazione di qualità e legalità,” o meglio, di un “bollino etico”, il cui scopo è quello di realizzare un più efficace utilizzo delle “risorse ispettive” disponibili, sia appartenenti al Ministero del Lavoro e politiche sociali, che appartenenti all'Inps che verranno conseguentemente “orientate” per svolgere l'attività di vigilanza istituzionale nei soli confronti delle imprese non appartenenti alla Rete del lavoro agricolo di qualità. Rimangono salvi invece gli ordinari controlli in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e i casi di richiesta di intervento provenienti dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'Autorità giudiziaria o da Autorità amministrative ovvero 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. Alla Rete sovraintende una “cabina di regia”³⁴ con

³³ I requisiti (originariamente) previsti per aver diritto all'iscrizione sono: *a*) non avere riportato condanne penali 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.

³⁴ La cabina di regia, prima della modifica introdotto dall'art. 8 della legge n. 199 del 2016, era composta da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Inps e della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, oltre a tre rappresentanti dei lavoratori subordinati e tre dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi dell'agricoltura.

diversi compiti, tra i quali, quello di deliberare sulle domande di partecipazione delle imprese.

Questo non è tuttavia l'unico profilo su cui l'art 8 della novella del 2016 è intervenuto. Innanzitutto viene ampliato il catalogo dei reati ostativi all'iscrizione delle imprese alla Rete di cui all'art. 6, primo comma, lett. *a*) del d.l. 91 del 2014, mediante l'introduzione di ulteriori fattispecie, tra i quali la riduzione in schiavitù, il commercio di schiavi, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro nero, i delitti contro la pubblica amministrazione nonché i delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio. È stata inoltre modificata la condizione di cui alla lettera *b*) del medesimo primo comma, specificando che le sanzioni amministrative legate alle violazioni in materia di lavoro e di legislazione sociale e in materia di imposte e tasse, che inibiscono l'iscrizione delle imprese alla Rete, possono anche non essere definitive³⁵.

Sempre con riferimento ai requisiti di "virtuosità" che devono essere posseduti per l'iscrizione alla Rete, la novella introduce due ulteriori condizioni: le imprese devono applicare i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e non devono essere controllate o collegate a soggetti non in possesso del complesso dei requisiti indicati.

La nuova norma prevede inoltre che possono aderire alla Rete, tramite la stipula di apposite convenzioni, tra gli altri, gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i centri per l'impiego, gli enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in agricoltura³⁶. Quanto alla predetta "cabina di regia" ne sono ampliate sia la composizione, tramite la previsione di ulteriori tre membri, in rappresentanza del Ministero dell'Interno, dell'Ispettorato nazionale del Lavoro e dell'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro, sia le competenze, tra le quali vi sono anche il monitoraggio costante, su base trimestrale, dell'andamento del mercato del lavoro³⁷ la promozione di ini-

³⁵ Viene tuttavia specificato che la disposizione non si applica laddove il trasgressore o l'obbligato in solido abbiano provveduto, prima dell'emissione del provvedimento definitivo, alla regolarizzazione delle inosservanze sanabili e al pagamento in misura agevolata delle sanzioni entro i termini previsti dalla normativa vigente in materia.

³⁶ Rispetto a questo profilo si evidenzia che la disposizione in esame (art. 8 della l. 199 del 2016) ha previsto, al primo comma, lett. *e*), capoverso 4 *ter*, che la Rete del lavoro agricolo di qualità si articola in sezioni territoriali, a cui possono aderire i soggetti che hanno stipulato le convenzioni, le quali promuovono, a livello territoriale, sia le iniziative in materia di politiche attive del lavoro sia le modalità sperimentali di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo, in stretta collaborazione con l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e con la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.

³⁷ Ai sensi dell'art. 8, primo comma, lett. *d*) capoverso *c-bis*) della legge n. 199 del 2016 detto monitoraggio potrà avvenire "anche accedendo ai dati relativi all'istituzione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro disponibili presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dei dati che si rendono disponibili, a seguito di specifico adattamento del sistema UNIEMENS, presso l'Inps, valutando, in particolare, il rapporto tra il numero dei lavoratori stranieri che risultano impiegati e il numero dei lavoratori stranieri ai quali è stato rilasciato il nulla osta per lavoro agricolo dagli sportelli unici per l'immigrazione".

ziative “in materia di politiche attive del lavoro, di contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, assistenza dei lavoratori stranieri immigrati”³⁸. I risultati di tali nuovi compiti, e in particolare dei monitoraggi effettuati in base alla nuova disciplina, devono essere trasmessi tramite apposita relazione annuale, alle Camere³⁹.

Da ultimo, il secondo comma dell'art. 8 della novella dispone che, nelle more dell'attuazione del libro unico del lavoro⁴⁰, l'adattamento del sistema UNIEMENS⁴¹ al settore agricolo, con effetto sulle retribuzioni dovute a partire dal mese di gennaio 2018, non comporta modifiche al vigente sistema di tutele assistenziali e previdenziali previste per i lavoratori agricoli⁴².

È evidente che il complesso di modifiche sopra sinteticamente esplicitato è in linea con il quadro della riforma e con l'obiettivo di contrasto al lavoro “sommerso”. Si ritiene tuttavia di dover attendere la loro concreta applicazione pratica per verificarne l'efficacia, soprattutto se si considera il fatto che esse si inseriscono in un sistema - quale è quello della Rete del lavoro agricolo di qualità - che sino ad oggi non ha avuto un particolare successo, né come numero di domande presentate, né come numero di certificazioni ottenute⁴³.

6.2 (Segue): supporto dei lavoratori agricoli stagionali

Al fine di migliorare le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli e per evitare i rischi legati al maggior afflusso di manodopera anche straniera, l'art. 9 della legge 199 del 2016, prevede che le Amministrazioni statali direttamente coinvolte nella vigilanza e nella tutela delle condizioni di lavoro nel settore agricolo (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e Ministero

³⁸ Art. 8, primo comma, lett. d) capoverso c-ter) della legge n. 199 del 2016.

³⁹ Art. 8, primo comma, lett. e) capoverso 4-quater) della legge n. 199 del 2016.

⁴⁰ Il libro unico del lavoro, è stato istituito, in sostituzione, in particolare del libro matricola e del libro paga, di cui dall'art. 39 del decreto legge 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, nell'ambito dell'introduzione di alcune misure di semplificazione degli adempimenti obbligatori di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro. L'art. 15 del d.lgs. 151 del 2015 ha inoltre disposto, dal 1° gennaio 2017, la tenuta e la conservazione del Libro unico del lavoro in modalità telematica presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, demandando contestualmente ad apposito decreto ministeriale l'individuazione delle modalità tecniche ed organizzative per l'interoperabilità, la tenuta, l'aggiornamento e la conservazione dei dati contenuti nel citato Libro unico.

⁴¹ Si tratta di un sistema - operativo dal 2010 - di inoltre telematico delle denunce mensili relative ai lavoratori dipendenti da parte delle aziende datrici di lavoro che ha sostituito la precedente modalità di trasmissione tramite i due separati flussi costituiti dai modelli DM10/2 (flussi contributivi) ed EMENS (flussi retributivi).

⁴² I dati contenuti nel libro unico del lavoro in modalità telematica - che sostituisce il sistema UNIEMENS quale unico documento per gli adempimenti in materia previdenziale e contributiva - sono resi accessibili a tutte le Amministrazioni interessate.

⁴³ Su tale profilo, cfr. F. CIAMPI, *Lavoro agricolo, potenziata la qualità e contrasto al nero*, cit., p. 66.

dell'Interno), elaborino congiuntamente un piano di interventi contenenti misure per la sistemazione logistica e il supporto dei lavoratori che svolgono attività lavorativa stagionale di raccolta dei prodotti agricoli. Il predetto "Piano" sarà oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e dovrà prevedere il coinvolgimento delle Regioni, delle Province autonome, delle Amministrazioni locali, delle rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori e delle organizzazioni del terzo settore nonché forme di collaborazione con le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità.

6.3 (Segue): riallineamento retributivo nel settore agricolo

L'art. 10 della novella in esame reca, infine, disposizioni in materia di contratti di riallineamento retributivo di cui all'art. 5, primo comma, del decreto legge n. 510 del 1996, così come modificato dall'art. 23 della legge 196 del 1997⁴⁴ e dall'art. 75 della legge 448 del 1998.

Come noto, si tratta dei contratti mediante i quali le imprese che erogano retribuzioni (e conseguentemente contribuzioni) inferiori a quelle previste dai contratti collettivi di settore, stabiliscono programmi di graduale elevazione delle retribuzioni da esse erogate fino al raggiungimento dei livelli stipendiali legali o contrattualmente vigenti.

Essi rappresentano, dunque, uno degli strumenti più penetranti per la lotta al lavoro sommerso, in quanto: da un lato, consentono l'emersione di contributi retributivi sconosciuti al fisco e agli enti previdenziali e assistenziali e, quindi, disvelano le imprese che agiscono in condizioni di illegalità; dall'altro, permettono il progressivo adeguamento, attraverso aumenti retributivi scaglionati lungo un arco determinato di tempo, dei rapporti di lavoro formalizzati, ma con trattamento economico inferiori ai minimi di legge previsti con riferimento ai contratti collettivi⁴⁵. Tale graduale riallineamento è incoraggiato dalla previsione legislativa di sgravi contributivi, nonché dalla fiscalizzazione degli oneri sociali, tramite condoni previdenziali, concordati fiscali e transazioni con i lavoratori⁴⁶. Nello specifico, le imprese devono recepire gli accordi provinciali di riallinea-

⁴⁴ L'art. 23 della legge 196 del 1997 ha consentito anche alle aziende agricole di utilizzare le retribuzioni fissate negli accordi provinciali di riallineamento come base imponibile per la determinazione dei contributi previdenziali e assistenziali per gli operai a tempo indeterminato.

⁴⁵ Cfr. *Dossier Servizio studi della Camera dei deputati - Contrasto dello sfruttamento del lavoro in agricoltura* A.C. 4008, in www.camera.it

⁴⁶ L'art. 5, quarto comma del d.l. 510 del 1996 stabilisce che la retribuzione da prendere in considerazione per il calcolo dei contributi previdenziali è quella fissata dagli accordi di riallineamento, entro soglie non inferiori a determinate percentuali del minimale contributivo legale individuate dalla medesima disposizione, tramite rinvio alla specifica normativa. Si prevede così un limite minimo al di sotto del quale la retribuzione da riallineamento non può prendersi a base del calcolo dei contributi previdenziali.

mento retributivo che vengono stipulati dalle associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali locali aderenti o comunque organizzativamente collegate con le associazioni ed organizzazioni più rappresentative sul piano nazionale. Gli accordi provinciali debbono prevedere, in forme e tempi prestabiliti, programmi di graduale adeguamento dei trattamenti economici dei lavoratori ai livelli previsti nei corrispondenti contratti collettivi nazionali di lavoro. Ai predetti accordi è riconosciuta validità pari a quella attribuita ai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento, con la consequenziale attribuzione, in linea di massima, di tutti i diritti che l'ordinamento ricollega all'applicazione dei contratti collettivi nazionali.

Da ciò consegue che il datore di lavoro avrà l'onere di applicare immediatamente e integralmente la parte normativa del contratto collettivo di riferimento, mentre potrà "spalmare" in più anni l'adeguamento della parte economica del contratto, secondo percentuali prestabilite⁴⁷.

È inoltre prevista la possibilità di sottoscrivere un accordo sindacale a livello aziendale di mero recepimento di quanto previsto nel programma contenuto nel suddetto accordo provinciale.

La modifica normativa di cui al citato art. 10 della recente legge 199 del 2016 interviene proprio su quest'ultimo aspetto, prevedendo, in particolare, che, nel settore agricolo, gli accordi provinciali di riallineamento possano demandare, in tutto o in parte, la definizione del programma di adeguamento agli accordi aziendali di recepimento, a condizione che siano sottoscritti con le stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale. Evidente la differenza rispetto alla previgente disciplina dove, come già detto, gli accordi aziendali si limitavano a recepire quanto contenuto dal protocollo provinciale⁴⁸.

7. I potenziali riflessi della nuova disciplina sulla tutela dell'Inail

Alla luce dell'analisi effettuata nei precedenti paragrafi, c'è da chiedersi quale possano essere i possibili riflessi della disciplina del c.d. caporalato sull'ambito di tutela dell'Inail.

Come noto, il citato Istituto ha importanti compiti in materia di sicurezza e salute sul lavoro, oltre che essere l'Ente preposto alla tutela assicurativa dei lavoratori contro gli infortuni e le malattie professionali. Ed è proprio in ragione del ruolo che riveste nei suddetti ambiti che, il tema della prevenzione dello sfrutta-

⁴⁷ Per una disamina competente del riallineamento retributivo nel settore agricolo vedi, F. CIAMPI, *Lavoro agricolo, potenziata la qualità e contrasto al nero*, cit., p. 67.

⁴⁸ L'art. 10 specifica inoltre che non si dà luogo alla ripetizione di eventuali versamenti contributivi effettuati antecedentemente alla data dell'entrata in vigore della legge n. 199 del 2016.

mento del lavoro e il connesso fenomeno del caporalato sono, ormai da anni, centrali nella sua politica di promozione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; entrambe evidentemente messe a rischio dall'utilizzo di forme irregolari di impiego dei lavoratori e ancor di più dal circuito illegale del lavoro sommerso. È evidente, infatti, che la legalità dei rapporti di lavoro garantisce una tutela migliore dei lavoratori, soprattutto sotto il profilo dell'effettività della stessa.

A tal proposito, c'è da dire che, in via di principio, per quanto concerne l'indennizzabilità degli infortuni sul lavoro, anche nel settore agricolo, vige la regola dell'automaticità delle prestazioni, in base alla quale l'Inail tutela i lavoratori che subiscono un infortunio sul lavoro o contraggono una malattia professionale, mediante l'erogazione di prestazioni economiche e socio-sanitarie, anche se il datore di lavoro non ha versato regolarmente il premio assicurativo. Ciò comporta che, anche nel caso il cui il rapporto di lavoro "occasione" dell'infortunio non sia regolare, perché, ad esempio, il datore di lavoro non ha assicurato il lavoratore ovvero non è in regola con il pagamento dei contributi, quest'ultimo avrà comunque diritto alla tutela globale integrata. Tuttavia, se, da una parte, la vigenza di un siffatto principio garantisce l'effettività della tutela nei confronti dei lavoratori anche a fronte dei rapporti di lavoro irregolare, dall'altra, permane comunque il rischio che il datore di lavoro, onde evitare l'applicazione di sanzioni, decida di non denunciare l'infortunio, al fine di occultare fenomeni di lavoro in nero. Circostanza, a ben vedere, piuttosto frequente se solo si considera che chi agisce nel circuito dell'illegalità, probabilmente, in un bilanciamento tra costi e benefici, preferirà garantire la propria impunità piuttosto che tutelare il lavoratore. E questa considerazione vale ancor di più alla luce della nuova disciplina sul reato di intermediazione illecita di cui al novellato art. 603 *bis* c.p. che, per la prima volta, punisce, con sanzione penale, anche i datori di lavoro che utilizzano manodopera, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento, e che valorizza proprio, quale indice legale dello "sfruttamento" medesimo, la violazione delle norme in materia di sicurezza e salute sul lavoro.

Si ritiene peraltro che, un sicuro ausilio alla lotta al lavoro "nero", verrà assicurato dal nuovo "Ispettorato nazionale del lavoro", istituito con il d.lgs. 149 del 2015 "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale",⁴⁹ che svolgerà le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dall'Inps e dall'Inail. Infatti, tra le funzioni della predetta Agenzia vi sono la prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro e associazioni finalizzate al contrasto del lavoro sommerso e irregolare nonché lo studio e l'analisi relative ai fenomeni del lavoro sommerso e irregolare e alla mappatura dei rischi, al fine di orientare la predetta attività di vigilanza.

⁴⁹ In attuazione della legge n. 183 del 2014 (c.d. job act).

In considerazione delle difficoltà che continuano a esistere nel contrasto al lavoro sommerso, si segnala inoltre il recente “Protocollo d’intesa sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura” che l’Inail - Direzione Regionale Toscana, insieme alla Regione Toscana, alla Direzione Interregionale del lavoro di Roma del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, alla Direzione Regionale Toscana dell’Inps, la Cgil, la Cisl, la Uil, la Coldiretti, la Cia, la Confagricoltura e l’Alleanza delle Cooperative Toscane, ha siglato il 28 ottobre 2016, con l’obiettivo di garantire i necessari livelli di legalità e sostenere anche in maniera fattiva la promozione della cultura della salute e sicurezza del lavoro.

Tale collaborazione, nel rispetto dei ruoli istituzionali ricoperti da ciascun firmatario, opera nel contesto del Protocollo nazionale e della legge sul caporalato e prevede interventi volti ad affrontare in modo efficace la salvaguardia dei diritti contrattuali dei lavoratori, nonché le problematiche della sicurezza e della salute⁵⁰.

Si tratta, senza alcun dubbio, di una “scelta di campo” importante che rappresenta, anche se ancora limitata ad un ambito territoriale definito, un passo in avanti nell’azione di contrasto al fenomeno dell’intermediazione illegale e del lavoro nero, soprattutto tenuto conto della sinergia tra numerosi soggetti istituzionali, rappresentanze sindacali e imprese, ognuno con competenza e ruoli differenti, ma tutti fondamentali ad un’efficace realizzazione del comune obiettivo di ripristino del circuito della legalità in agricoltura. E ciò senza considerare che le misure contenute nel Protocollo rappresentano un mezzo di tutela anche nei confronti delle imprese agricole “sane” che, soprattutto nelle attività caratterizzate da stagionalità, devono ricorrere a società esterne con le quali stipulare contratti di appalto e che possono diventare a loro volta vittime di eventuali pratiche irregolari nella gestione dei rapporti di lavoro effettuati dall’appaltatore.

Tra i punti chiave del nuovo strumento si segnalano: l’attivazione di interventi coordinati tra gli organismi pubblici di controllo e quelli paritetici di prevenzione, anche attraverso la condivisione delle banche dati e delle risorse, utili a rendere più efficiente ed efficace l’azione di vigilanza nel settore agricolo; la promozione di concrete azioni a garanzia delle condizioni di legalità nonché di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anche mediante l’intervento del sistema della bilateralità; l’individuazione e diffusione di pratiche che, anche mediante la contrattazione decentrata territoriale e misure di semplificazione amministrativa, valorizzino ed incentivino le attività economiche del settore agricolo ed i prodotti d’eccellenza delle imprese che operano in condizioni di legalità e sicurezza nonché l’introduzione, nel rispetto delle norme comunitarie in materia di agricoltura, di forme di condizionalità relativa al rispetto dei diritti contrattuali dei lavoratori e al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro per l’accesso ai fondi europei e il mantenimento dei benefici ad essi collegati.

RIASSUNTO

Il lavoro si propone di evidenziare le principali novità apportate dalla l. 199 del 29 ottobre 2016 sulla disciplina del c.d. caporalato, soffermandosi in particolare sulla riscrittura dell'art. 603 *bis* c.p. "*Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*". L'obiettivo del Legislatore, con l'intervento di riforma, è stato quello di sopperire alle insufficienze congenite della previgente formulazione, introducendo al contempo una serie di ulteriori misure per prevenire e contrastare in maniera maggiormente efficace il fenomeno sempre più diffuso del lavoro sommerso nel settore agricolo. Innovazioni legislative che possono presentare profili di interesse anche per ciò che concerne l'ambito di attività dell'Inail.

SUMMARY

The work attempts to highlight the principal innovations brought by Law no. 199 of 29 October 2016 on the regulation of the so-called caporalato (gangmaster system), focusing particularly on the rewriting of Art. 603 a) of the Penal Code: "*Illegal mediation and worker exploitation*". The objective of the legislator, with reform intervention, was that of dealing with the innate inadequacies of the legislation previously in force, introducing at the same time a series of further measures in order to prevent and oppose more effectively the increasingly widespread phenomenon of undeclared work in the agricultural sector; legislative innovations that can be of interest even as concerns Inail's field of activity.