



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e Proposte in materia di caporalato e pre- venzione delle forme di sfruttamento lavorativo

Assemblea, 28 gennaio 2026





*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA del 28 gennaio 2026

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante “Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”, e in particolare: l'articolo 10 (Attribuzioni), lettera a), che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) il compito di esprimere valutazioni e proposte sui più importanti documenti e atti di politica e di programmazione economica e sociale; lettera f), che stabilisce che il Consiglio contribuisca all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale; visti inoltre l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee; l'articolo 14 (Pronunce del CNEL) che statuisce l'*iter* di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO il Regolamento degli Organi, dell'organizzazione e delle procedure del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, approvato in Assemblea del 26 giugno 2025 pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 151 del 2 luglio 2025 ed in particolare l'articolo 15 (Programma);

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

DATO ATTO che l'Assemblea del CNEL in data 22 novembre 2023 ha esaminato e approvato con voto unanime il documento recante il Programma di Attività della XI Consiliatura di cui al citato articolo 12 del Regolamento;

VISTE le linee generali per l'indirizzo dell'azione amministrativa per l'anno 2025 adottate con determinazione del Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro del 10 febbraio 2025, n. 110, successivamente integrata con determinazione del 30 giugno 2025, n. 132;

RICHIAMATI i contenuti del Programma di Attività della XI Consiliatura che indicano tra i *focus* trasversali di particolare attenzione per le Commissioni istruttorie

permanenti quelli relativi alle nuove sfide e opportunità che le transizioni digitale, ecologica e demografica pongono al Paese; al principio di non discriminazione e di accessibilità; alla valutazione ex ante delle politiche pubbliche rispetto al loro impatto sul criterio di giustizia intergenerazionale;

VISTO l'Ordine del Giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in materia di prevenzione e contrasto delle forme di sfruttamento lavorativo e del caporalato del 28 maggio 2025;

PREMESSO CHE:

la legge n. 199/2016 recante "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo", ha introdotto il nuovo dispositivo dell'art. 603 bis c.p. in materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro; il D.L. n. 119/2018 recante "disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria" ha istituito il Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, prevedendo la contestuale istituzione di un sistema informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura.

DATO ATTO che al fine di concorrere, così come previsto dall'articolo 99 della Costituzione e dalla legge 936/1986, alla definizione delle politiche in materia di prevenzione e contrasto delle forme di sfruttamento lavorativo e del caporalato, per iniziativa del Presidente è stata avviata una istruttoria procedimentale presso la competente Commissione istruttoria permanente "Politiche economiche e attività produttive" incentrata su una possibile iniziativa legislativa in materia;

VISTI i verbali delle sedute della Commissione istruttoria permanente "Politiche economiche e attività produttive" del 9 aprile e del 15 maggio u.s. nel corso delle quali, sulla base dell'esame del testo proposto, si è valutato di demandare al co-Presidente Claudio Riso di riferire in Consiglio di Presidenza circa i seguiti da dare all'istruttoria medesima;

VISTI altresì i verbali delle sedute del Consiglio di Presidenza svoltesi in pari data in esito alle rispettive sedute della Commissione, nel corso delle quali il Presidente del CNEL ha prospettato l'opportunità di valutare una estensione del testo portato all'esame della Commissione, proponendo a tal fine anche l'avvio di una fase concertativa con le forze sociali presenti al CNEL;

DATO ATTO che in base alle interlocuzioni svolte il co-Presidente della Commissione Riso ha verificato la convergenza su tale ipotesi di lavoro, nell'ottica di pervenire a una strategia complessiva del CNEL su tale fondamentale materia;

RITENUTO pertanto di ricondurre l'istruttoria procedimentale sul testo già all'esame della I Commissione istruttoria permanente "Politiche economiche e attività produttive" ad una riflessione strutturata e sistemica che, attraverso apposite audizioni delle parti sociali rappresentate nel CNEL, l'elaborazione periodica di studi ed analisi, nonché l'acquisizione di memorie e contributi dalle stesse definite, consenta di pervenire entro il mese di ottobre p.v. alla definizione di un articolato documento di

osservazioni e proposte, nonché all'esercizio delle prerogative in materia di iniziativa legislativa conferite al CNEL ai sensi dell'articolo 99 della Costituzione, in grado di imprimere, in coerenza con il quadro normativo di cui alla legge 199/2016, un ulteriore ed esponenziale innalzamento quantitativo e qualitativo nelle attività di contrasto delle forme di intermediazione di manodopera e di caporalato, anche attraverso strumenti di integrazione, coordinamento e specializzazione delle istituzioni ed organismi già esistenti ed operanti;

SENTITO il relatore, Vicepresidente Claudio Riso;

SENTITO il Segretario Generale, Dott. Massimiliano Monnanni;

APPROVA

l'unito documento di osservazioni e proposte formulate in materia di caporalato e prevenzione delle forme di sfruttamento lavorativo.

Osservazioni e Proposte in materia di caporalato e prevenzione delle forme di sfruttamento lavorativo

Premessa

Nota metodologica

PARTE 1

1.1 FENOMENOLOGIA DEL CAPORALATO

1.1.1 Evoluzione del caporale (agricoltura e nuovi settori)

1.1.2 L'insidia del caporale ("servizi" e dumping)

1.1.3 Caporalato digitale

1.1.4 Geografia e vittime del caporalato in Italia

1.2 QUADRO NORMATIVO

1.2.1 Legge n. 199 del 29 ottobre 2016 "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo"

1.2.2 Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"

1.2.3 Gli strumenti di deterrenza

1.2.4 Questioni relative al procedimento penale

PARTE 2

2 OSSERVAZIONI E PROPOSTE DI INTERVENTO

2.1 Contrattazione di qualità

2.2 Tutela delle vittime

2.3 Le difficoltà del sistema della Rete del lavoro agricolo di qualità, sistemi di premialità e repressione

2.4 Ottimizzazione del processo sui flussi migratori e superamento delle logiche da "click day"

2.5 Coordinamento ispettivo e ottimizzazione delle banche dati

2.6 Potenziamento dei trasporti e recupero degli edifici rurali

2.7 Intermediazione dei lavoratori

2.8 Valorizzazione delle esperienze della bilateralità

2.9 Proposte procedurali e processuali

PARTE 3

- *Contributi dell'ONC*

Premessa

Il caporalato costituisce un fenomeno criminale complesso e in costante evoluzione, rispetto al quale la sensibilità sociale e istituzionale deve mantenersi elevata. Si tratta di una forma di sfruttamento lavorativo che intreccia in modo trasversale diversi ambiti di rilevanza giuridica e socio-economica: l'immigrazione, la tratta di esseri umani, la sicurezza sul lavoro, il lavoro sommerso e, più in generale, la tutela della dignità della persona. La trattazione di tale fenomeno non può quindi prescindere da una visione d'insieme che tenga conto della molteplicità dei piani coinvolti, così come della capacità dello stesso di adattarsi e di trovare nuove modalità di sfruttamento, incluse quelle legate all'uso di strumenti e piattaforme digitali.

Le associazioni criminali dedite allo sfruttamento del lavoro e alla ricerca di manodopera a basso costo operano in più territori provinciali e regionali, coordinando le proprie attività anche in chiave transnazionale, alimentando un sistema parallelo e illecito di reclutamento e gestione della forza lavoro, che si può innestare in tutti i comparti produttivi: dai trasporti alle costruzioni, dalla logistica ai servizi di cura, fino a raggiungere la sua massima visibilità nel settore agricolo. Proprio in questo ambito il fenomeno si manifesta con maggiore intensità, anche per la concentrazione di rapporti di lavoro caratterizzati da breve durata e forte stagionalità.

Un ulteriore profilo di rilievo riguarda il legame strutturale del fenomeno del caporalato con i flussi migratori e più in generale i lavoratori stranieri, le vittime più deboli di un sistema che allo stesso tempo nuoce anche alle aziende che producono in modo virtuoso. I lavoratori coinvolti in dinamiche di sfruttamento più grave sono sempre più di origine straniera, anche introdotti nel territorio nazionale in modo irregolare attraverso reti criminali dedite al traffico di esseri umani. La loro condizione di vulnerabilità li rende più facilmente ricattabili e meno inclini a denunciare le violazioni subite, alimentando così un sistema di sfruttamento che prospera sul bisogno e sull'assenza di alternative legali.

Alla luce di tali considerazioni, il caporalato non può essere considerato come un mero reato contro la disciplina del lavoro, ma deve essere inquadrato come un fenomeno frutto di forme diverse di illegalità compresa quella tipica della criminalità, anche organizzata, con una forte incidenza sui diritti fondamentali, sulla legalità dei mercati e sul corretto funzionamento delle dinamiche economiche. Per questo motivo, esso richiede strumenti di contrasto che integrino dimensioni diverse: da quella penale e repressiva a quella preventiva, di protezione sociale e di garanzia della regolarità del lavoro.

Il CNEL ha ritenuto necessario pervenire alla definizione di un articolato documento di osservazioni e proposte, nonché all'esercizio delle prerogative in materia di iniziativa legislativa conferitegli ai sensi dell'articolo 99 della Costituzione, in grado di imprimere, in coerenza con il quadro normativo di cui alla legge 199/2016, un ulteriore ed esponenziale innalzamento quantitativo e qualitativo nelle attività di prevenzione e di contrasto delle forme di intermediazione illecite di manodopera e di caporalato, anche attraverso strumenti di integrazione, coordinamento e specializzazione delle istituzioni ed organismi già esistenti ed operanti.

Nota metodologica

Il 28 maggio 2025 il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, al fine di concorrere alla definizione delle politiche in materia di prevenzione e contrasto delle forme di sfruttamento lavorativo e del caporalato, ha deliberato di avviare una istruttoria procedimentale presso la competente Commissione istruttoria permanente "Politiche economiche e attività produttive" incentrata su una possibile iniziativa legislativa in materia.

Il lavoro istruttorio è stato coordinato dal Vicepresidente Cons. Claudio Riso, su incarico del Presidente Renato Brunetta, per pervenire ad una fotografia attuale del fenomeno attraverso i punti di visuale delle parti sociali rappresentate al CNEL, datori di lavoro e sindacati dei lavoratori, nonché delle istituzioni coinvolte nei sistemi di vigilanza, controllo e repressione delle condotte criminali.

Pertanto, sul tema del "caporalato e prevenzione delle forme di sfruttamento lavorativo" il CNEL ha avviato un ciclo di audizioni nelle date 3 settembre 2025 e 9 settembre 2025, unitamente alla raccolta di memorie e contributi, coordinato dal Vicepresidente Cons. Claudio Riso, con il supporto tecnico-amministrativo della Dott.ssa Larissa Venturi, DG della Direzione generale per la programmazione e il coordinamento delle politiche settoriali del CNEL, dei funzionari Dott.ssa Elvira Falcucci e del Dott. Giuseppe Cirielli. Le audizioni si sono focalizzate su una visione ampia del fenomeno, con l'ascolto di analisi e proposte, nonché la disamina degli ostacoli maggiori alla piena attuazione del sistema previsto dalla legge 199/2016 che le organizzazioni coinvolte, ritenute portatrici di punti di vista sia operativi sia di scenario complessivo fondamentali per acquisire le informazioni necessarie all'indagine, hanno ritenuto di portare all'attenzione istituzionale del CNEL.

Di seguito l'elenco dei soggetti auditi:

COGNOME, Nome	Organizzazione
ANSELMI, Alessandro	FAI CISL
CARRARO, Paolo	CISL
CIANCHI, Vittorio	ABI
COGOTTI, Paola	Confprofessioni
DE ANGELIS, Stefano Giannandrea	USB
DE LELLIS, Danilo	CIA
DELL'AQUILA, Giuseppe	Confesercenti
GAMBUZZA, Sandro	Confagricoltura
MAGRINI, Romano	CIDA
MILANESI, Matteo	Confcooperative
PACIFICI, Manfredi	Copagri
PERRUZZA, Paolo	Confartigianato
PISANTI, Aniello	INL
RAGUSA, Paolo	Confisal
RATINI, Antonio	UGL
SIRLEO, Paolo e PERRONE CAPANO, Federico	DNAA
SCHIAVO, Ruben	Confetra
TIRRITO, Vito	CIU
ZAMPIGA, Antonio	Legacoop
ZOPPO, Andrea	Confcommercio

L'alto profilo dei partecipanti ha permesso di raccogliere un'ampia gamma di testimonianze qualificate e riflessioni sulle problematiche concrete, riscontrate nel quotidiano operare sui territori maggiormente coinvolti da dinamiche di caporalato e sfruttamento del lavoro. Ne sono emerse le criticità fondamentali, che testimoniano la complessità socioculturale del fenomeno e la necessità di azioni concrete ed efficaci che possano tutelare le vittime, i lavoratori sfruttati *in primis* ma anche le imprese virtuose che subiscono una concorrenza sleale e le organizzazioni sindacali ostacolate nelle loro attività di tutela dei lavoratori.

Il presente documento tiene anche conto delle memorie e contributi scritti sui temi del caporalato e dello sfruttamento lavorativo depositati da Confindustria, UILA e FLAI-CGIL.

Nell'ottica di una partecipazione attiva e sinergica degli organismi del CNEL, è stato richiesto il contributo dell'Organismo Nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione degli stranieri (ONC), che ha una composizione rappresentativa di istituzioni e delle parti sociali. L' Organismo svolge compiti di studio e di promozione di attività di inclusione, al fine di accompagnare e sostenere lo sviluppo dei processi locali di accoglienza, integrazione, partecipazione degli stranieri alla vita pubblica. Pertanto, le ragioni del coinvolgimento dell'ONC risiedono nelle competenze tecniche e nei peculiari punti di osservazione che tale organismo è in grado di apportare rispetto alle tematiche connesse agli stranieri presenti sul territorio italiano, spesso prime vittime del caporalato.

La raccolta e sintesi ragionata dei lavori ha prodotto il presente elaborato di Osservazioni e Proposte, a cura del CNEL - Direzione generale per la programmazione e il coordinamento delle politiche settoriali, Ufficio V.

PARTE 1

1.1 FENOMENOLOGIA DEL CAPORALATO

1.1.1 *Evoluzione del caporale (agricoltura e nuovi settori)*

Il caporalato e lo sfruttamento lavorativo rappresentano forme sistemiche di violazione dei diritti fondamentali della persona, che generano un disvalore innanzitutto per la vittima, ma anche per le imprese virtuose, che rispettano la legge e applicano regolarmente i contratti collettivi, nonché per le organizzazioni sindacali attive nel contrasto di questo fenomeno. Si tratta di eventi criminali nazionali e internazionali verso i quali non vi è ancora la sufficiente sensibilità sociale, che le Istituzioni devono contribuire ad alimentare. Non solo intreccia in modo trasversale diversi temi (immigrazione, tratta di esseri umani, sicurezza sul lavoro, lavoro sommerso, esclusione sociale), ma si evolve anche rapidamente trovando nuovi canali di sfruttamento, da alcuni anni anche digitali.

Come evidenziato anche dall'ultimo Rapporto CNEL sul Mercato del Lavoro e la Contrattazione Collettiva¹, il lavoro sommerso non costituisce una mera emergenza, ma rappresenta un fenomeno strutturale e ciclico, profondamente radicato in alcuni settori economici ed alimentato da dinamiche economiche predatorie e da alcune filiere produttive opache e poco responsabilizzate, che porta l'Italia ad essere uno dei Paesi dell'Europa occidentale con il tasso di incidenza maggiore per lavoro non dichiarato (o "in nero"), lavoro sotto-dichiarato (o "grigio"), falso lavoro autonomo e utilizzo irregolare di forme contrattuali flessibili.

Storicamente circoscritti ad alcuni settori, come quello agricolo o quello edile, tali fenomeni si sono negli anni progressivamente estesi ad altri ambiti produttivi, in particolar modo nei settori a bassa protezione contrattuale e alta intensità di manodopera, quindi agricoltura ed edilizia in modo preponderante (secondo i dati forniti dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro una significativa percentuale di casi accertati di sfruttamento lavorativo in Italia si registra in tali comparti), ma anche logistica e assistenza domiciliare assumono dimensioni rilevanti rispetto al fenomeno. Lo sfruttamento del lavoro costituisce d'altronde un fenomeno trasversale non limitato a uno specifico settore produttivo. Infatti, le recenti evoluzioni dei modelli di produzione hanno determinato mutamenti significativi anche con riferimento alla platea dei lavoratori esposti a forme più o meno intense di sfruttamento. Anche il lavoro autonomo intellettuale è colpito da fenomeni di distorsione che hanno determinato l'avvio di un percorso di riconoscimento di tutele, tra cui quella per l'equo compenso. Infine, non è da sottovalutare la nascita e diffusione di nuove forme di sfruttamento definite di "caporalato digitale", che hanno evidenziato come in alcuni contesti, soprattutto quelli urbani, il tradizionale "caporale" sia stato sostituito da software e algoritmi, ai quali viene attribuito il potere di dirigere, controllare e sanzionare i lavoratori o escluderli dal mercato.

¹ [XXVI Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Anno 2025](#) p. 57 e ss.

1.1.2 *L'insidia del caporale ("servizi" e dumping)*

I fattori determinanti della diffusione di pratiche illecite nel mercato del lavoro, che hanno la loro più grave espressione nel caporalato, sono molteplici dinamiche che investono trasversalmente settori (Agricoltura, Edilizia, Trasporti, Logistica, GDO, ecc.) e vittime diverse (per età, sesso, nazionalità, condizione sociale). Il caporalato agisce in un ambito in cui domanda e offerta di lavoro irregolare si incontrano: da un lato, l'imprenditore che ricerca manodopera a basso costo; dall'altro, il lavoratore vulnerabile, disposto ad accettare condizioni di sfruttamento pur di lavorare; nel mezzo, le organizzazioni criminali, anche di tipo mafioso, che trasformano questa esigenza reciproca in un vero e proprio mercato illecito del lavoro. Non si possono sottovalutare alcuni fattori di contesto che possono essere più incidenti in alcune realtà territoriali, come le inefficienze infrastrutturali (strade e trasporti) o dei controlli, che pongono sfide importanti alla legalità, alla dignità del lavoro e alla competitività delle imprese.

La logica sottostante l'insediarsi del caporalato nelle fragilità del sistema, soprattutto nelle aree rurali e periferiche, è meramente imprenditoriale, perché individua e risolve in via principale tre problemi fondamentali, oltre il tema della riduzione del costo del lavoro, per le imprese operanti nei territori in cui il fenomeno è radicato: il problema del trasporto verso i luoghi di lavoro; il tema dell'alloggio dei lavoratori; la difficoltà di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Il settore agricolo, in particolare, presenta caratteristiche strutturali che lo espongono maggiormente a certe dinamiche distorsive che fratturano il sistema, creando crepe nelle quali è più semplice inserirsi, rispetto ad altri settori dell'economia. I luoghi di lavoro, infatti, sono situati in aree rurali, difficilmente raggiunti da mezzi di trasporto pubblici e che spesso richiedono grandi spostamenti anche nell'arco della stessa giornata, anche per via di infrastrutture stradali non sufficientemente capillari. I cicli produttivi, inoltre, non sono programmabili con precisione e la situazione è aggravata dai fenomeni atmosferici imprevedibili, anche causati dal cambiamento climatico. Pertanto, pianificare la richiesta di manodopera da parte delle aziende, anche attraverso le procedure regolamentate dai decreti flussi diventa complesso e spesso inefficace. A riprova di tale osservazione, la quasi totalità delle organizzazioni datoriali audite ha rappresentato la necessità di disporre di sistemi fluidi e rapidi, lamentando che spesso le procedure burocratiche per sbloccare le quote si risolvano in tempistiche rispetto alle quali l'esigenza di manodopera è già stata superata (si pensi, per fare un esempio, alle colture che richiedono la fase di raccolta nella mensilità di settembre, mentre le quote di lavoratori stranieri richieste per svolgere l'attività vengono sbloccate solo a novembre).

Il tema del trasporto, come detto, è la prima delle lacune logistico-operative per le quali subentra la figura del caporale garantendo il trasporto quotidiano dei lavoratori agricoli verso i campi. Approfittando dello stato di bisogno e vulnerabilità delle vittime, spesso allocate in aree rurali isolate, scarsamente servite dai mezzi pubblici e in assenza di un sistema di mobilità strutturato, i caporali si sostituiscono allo Stato e alle imprese offrendo una soluzione immediata ed efficiente, benché gravemente criminosa. I caporali organizzano sistemi di trasporto capillari, anche in condizioni di sicurezza quantomeno precarie, raggiungendo gli insediamenti informali più isolati. Come evidenziato nelle audizioni, mentre i contratti nazionali, rinviando alla contrattazione decentrata, prevedono che le condizioni di trasporto vengano curate dalle aziende, nella

pratica questa disposizione non viene applicata da sedicenti imprenditori che, sfruttando l'indotto criminoso degli intermediari illeciti di manodopera, si rendono parte anch'essi del consumo del delitto di caporalato, riducendo ulteriormente i costi complessivi derivanti dalla contrattazione collettiva. Infatti, le partnership pubblico-privato per fornire mezzi di trasporto adeguati, proposte da diverse organizzazioni audite, non hanno trovato ancora attuazione sistematica sul territorio nazionale. Questa funzione logistica, che risponde a una necessità reale, diventa il primo anello di una catena di dipendenza: il lavoratore non solo trova soluzione ai problemi di spostamento, ma è vincolato al sistema di sfruttamento illegale.

Un secondo pilastro del sistema su cui insiste e lucra il caporale è rappresentato dall'offerta di alloggio. Spesso i lavoratori agricoli stagionali, in larga parte stranieri, sono costretti a vivere in condizioni di marginalità e degrado, non disponendo di soluzioni che rispondano alle loro necessità di alloggio stagionale, spesso imprevedibili. I caporali si insidiano in tale fragilità, predisponendo sistemazioni di fortuna in insediamenti informali, baraccopoli o edifici fatiscenti. Pur trattandosi di soluzioni precarie e indegne, esse rispondono comunque a un bisogno primario e rafforzano il controllo che il caporale esercita sui lavoratori. Il superamento di questi insediamenti richiede investimenti significativi nel recupero degli edifici rurali dismessi, come proposto da diverse associazioni di categoria.

Il terzo problema per il quale il caporale sopperisce illegalmente alle difficoltà di sistema è l'incontro tra la domanda e offerta di lavoro. Il mercato agricolo, strutturalmente connotato da forte stagionalità e cicli produttivi variabili, richiede flessibilità e capacità di reperire manodopera in tempi rapidissimi. Il sistema pubblico di collocamento agricolo presenta un'inefficienza strutturale allarmante: le strutture di collocamento, pur presenti, riescono a intermediare solo una quota minima dei lavoratori, lasciando scoperto un fabbisogno significativo. In tale spazio, si colloca l'intermediazione illecita proposta, con disponibilità di manodopera immediata e flessibile, dai caporali ad imprese in stato di necessità, che beneficiano anche del minor costo del lavoro derivante dall'irregolarità a svantaggio delle aziende virtuose. In tale ambito, sono emerse anche numerose perplessità rispetto al decreto flussi e la logica, da superare, del click day per la richiesta (evasa in tempistiche non conformi alle esigenze del lavoro stagionale o dell'agricoltura moderna) di quote di lavoratori stranieri.

Come evidenziato in precedenza, a corollario del quadro finora descritto, un altro elemento decisivo riguarda l'aspetto economico. I caporali riescono a garantire manodopera a costi drasticamente ridotti, sfruttando la posizione di potere nei confronti di soggetti più deboli (quali, ad esempio, migranti irregolari) e il loro stato di bisogno per imporre ai lavoratori condizioni contrattuali sfavorevoli e indegne, d'altra parte fornendo alle imprese un costo del lavoro tale da sostenere la competizione in un contesto in cui la grande distribuzione organizzata meno attenta alle problematiche di filiera impone prezzi estremamente ridotti ai produttori. Molti agricoltori, specie di piccole dimensioni, si trovano schiacciati tra il costo del lavoro regolare e il prezzo imposto dal mercato. Tecnologie e nuovi sistemi di produzione, poi, fanno sì che l'elemento più semplice sul quale imporre un abbattimento di costi sia il costo del lavoro e ridurlo possa rappresentare il modo per continuare a produrre. I caporali sfruttano questa distorsione del mercato fornendo lavoratori disposti ad accettare paghe palesemente difformi dai contratti collettivi nazionali.

Il diffondersi del caporalato si configura per sé stesso come un indicatore evidente delle lacune strutturali che, sono state richiamate prevalentemente con il modello del settore agricolo, più permeabile a tali dinamiche per le ragioni espresse, ma sono anche parte di altre filiere produttive. Tali dinamiche generano almeno due evidenti e gravi danni collaterali: in primo luogo, *dumping* sociale che ribassa artificialmente i salari e peggiora le condizioni di lavoro; in secondo luogo, *dumping* competitivo nei confronti delle aziende che perseguono il profitto rispettando le regole di mercato e della società civile, che sono penalizzate spesso fino ad essere costrette ad uscire dal mercato. Si pensi, su tale ultimo punto alle 590.000 imprese artigiane regolari subiscono la concorrenza sleale di circa 820.000 operatori irregolari. Le aziende che rispettano i contratti nazionali e garantiscono condizioni di lavoro dignitose si trovano spesso fuori mercato rispetto a chi utilizza manodopera sfruttata.

Al riguardo è significativa la richiesta avanzata da alcuni operatori del settore e dalle organizzazioni datoriali e sindacali dell'agricoltura di prevedere un rafforzamento delle condizioni sociali come vincolo per riconoscere contributi e risorse pubbliche, senza distinzione in base alla dimensione aziendale o alla tipologia di intervento: si tratterebbe di un indicatore di natura preventiva, non strettamente legato ai controlli ex post, che si valuterebbe in considerazione delle peculiarità e della frammentazione che caratterizzano il settore, al fine di promuovere il lavoro regolare e riconoscere il giusto prezzo ai beni prodotti da imprese agricole che rispettano leggi e contratti collettivi².

Il meccanismo deterioro fin qui descritto corrode le basi di un'economia sana e mina la credibilità delle istituzioni che non riescono a far funzionare un sistema legale né ad arginare la diffusione di quello legale.

Il contrasto di questo fenomeno richiede un approccio sistemico che non si limiti alla repressione, ma affronti le cause strutturali con interventi sistemici e multilivello.

² Si veda anche, a riguardo, il documento CNEL di [Osservazioni e Proposte in materia di politiche europee di sostegno alla politica agricola comune 2028-2034 e sulla proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce le condizioni per l'attuazione](#), XI Consiliatura 2023-2028, 25 novembre 2025.

1.1.3 Caporalato digitale

Il fenomeno del caporalato inteso come forma illegale di reclutamento e organizzazione della manodopera attraverso intermediari (caporali), al fine di destinarla al lavoro presso terzi (imprenditori), in condizioni di sfruttamento e approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori, è stato sempre associato al settore dell'agricoltura. L'espressione "caporalato digitale" è stata usata per la prima volta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia nella Relazione intermedia del 2022 per introdurre l'innovativa forma di sfruttamento dei lavoratori operanti nel settore della *Gig Economy* nel quale caporali e datori di lavoro sono "dematerializzati": i datori di lavoro si individuano nelle *App*; i caporali si dematerializzano in *account*; i luoghi di lavoro, ad esempio nel caso specifico dei *rider*, divengono arterie urbane ed il tempo di lavoro è scandito e valutato da invasivi algoritmi che determinano il *ranking* prestazionale del singolo lavoratore.

I caporali cedono il proprio account ad altra persona in particolare nel caso più eclatante dei *rider* ma anche in altri ambiti lavorativi, ad esempio nel lavoro di cura ed assistenza alla persona, che sarà colui che eseguirà materialmente la prestazione lavorativa previa trattenuta di una quota percentuale.

Le modalità di impiego della manodopera nell'ambito del caporalato digitale includono gli indici di sfruttamento previsti dall'art. 603 bis c.p. anche in forma reiterata:

- la corresponsione di retribuzioni palesemente difformi rispetto a quella contrattualizzata (al *rider* viene trattenuta una percentuale sul compenso derivante dalla prestazione);
- violazioni in materia di salute e sicurezza (mancata redazione del DVR, assenza di sorveglianza sanitaria, mancata visita medica, mancata formazione e informazione dei lavoratori, uso delle attrezzature di lavoro -veicolo utilizzato per il trasporto e dei DPI- non conformi alle specifiche norme di settore);
- sottoposizione a metodi di sorveglianza durante l'esecuzione della prestazione lavorativa (dal momento che il *rider* si logga nell'*App*, viene geolocalizzato e valutato in base al tempo medio impiegato per effettuare la consegna);
- lavoratori (*rider*) che versano in stato di bisogno.

Tale organizzazione del lavoro induce il *rider* ad effettuare un numero elevato di consegne percorrendo anche 30 km in un giorno ed a velocità sostenute in ambiente urbano ed in qualsiasi orario e condizioni meteo: tutte circostanze che possono contribuire a configurare la seguente circostanza aggravante specifica "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".

1.1.4 Geografia e vittime del caporalato in Italia

Il fenomeno del caporalato ha una estensione rilevante, perché non investe solo specifiche aree territoriali, ma si estende a macchie su tutto il territorio con epicentri sia al Nord, che al Centro ed al Sud Italia.

La percezione comune rispetto al problema del caporalato lo vorrebbe prevalentemente concentrato proprio nelle regioni del Sud Italia ed, in effetti, regioni come Sicilia, Calabria e Puglia (in particolare nella provincia di Foggia) sono interessate da un alto numero di segnalazioni. Tuttavia, una quota molto significativa dei casi si manifesta anche al Nord con il Veneto, l'Emilia-Romagna e la Lombardia (in particolare nella provincia di Mantova) a registrare una forte presenza di aree in cui si segnala un intenso sfruttamento lavorativo, ed il Centro con Lazio (in particolare nella provincia di Latina) e Toscana (in particolare le aree della Valdarno e la Valdichiana) in cui vi è un ampio numero di aree segnalate per caporalato. Si rileva che gli incidenti siano più frequenti in province rurali e zone agricole ad alta intensità produttiva, specie per produzioni stagionali, ciononostante non possono sottovalutarsi le aree urbane e le prime periferie delle stesse, sempre più colpite dai fenomeni evolutivi del caporalato (caporalato digitale) e dall'affacciarsi dello sfruttamento in settori differenti da quello agricolo (su tutti horeca, trasporti e logistica).

Si considera che il fenomeno del caporalato possa coinvolgere un rilevante numero di lavoratori in Italia, la maggioranza dei quali stranieri e spesso irregolari, che quindi rendono particolarmente difficile le valutazioni di volume.

Peraltro, è da sottolinearsi che lo sfruttamento delle lavoratrici è in talune circostanze associato a fenomeni di abusi sessuali posti in essere sui medesimi presupposti della vulnerabilità e dello stato di bisogno.

1.2 QUADRO NORMATIVO

1.2.1 Legge n. 199 del 29 ottobre 2016 “Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo”

La legge 199/2016 è una normativa che trova la sua *ratio* nelle intenzioni del Legislatore di introdurre misure specifiche volte al contrasto in maniera più incisiva del fenomeno del caporalato e dello sfruttamento del lavoro, con effetti estesi trasversalmente a tutti i comparti produttivi più colpiti da tali fenomeni. La sua introduzione ha rappresentato un cambio di passo nella lotta a tali pratiche criminose in Italia, spostando l'attenzione dalla sola repressione dei caporali al coinvolgimento degli imprenditori e introducendo misure di tutela concrete per i lavoratori. Non a caso, infatti, la novella del 2016 ha esteso la responsabilità penale anche per chi assume, utilizza e impiega la manodopera in condizioni di sfruttamento indipendentemente dalla presenza di un caporale intermediario. Inoltre, la norma fornisce criteri definitivi dello sfruttamento lavorativo (art. 1 co. 3), individuandone i principali indicatori, come salari molto inferiori rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi, orari e turni senza riposo, violazioni delle norme in materia di sicurezza e condizioni degradanti di lavoro o alloggio. Accanto a tali previsioni, viene definita un'attenuante per chi collabori efficacemente con le autorità, l'arresto obbligatorio in flagranza di reato e un rafforzamento delle misure di confisca. Introduce, poi, misure cautelari che possono incidere direttamente sull'azienda nella quale il reato è stato commesso, insieme all'estensione della responsabilità penale anche alle persone giuridiche coinvolte. Lo stesso reato di cui all'articolo 603 Bis Codice penale è stato anche inserito tra i “reati presupposto” di cui al D. Lgs. 231/01 sulla responsabilità degli enti e relativi modelli organizzativi e gestionali. Alle vittime del caporalato, che nonostante le potenziali difficoltà a denunciare la loro condizione per la loro intrinseca vulnerabilità, aggravata spesso dall'assenza di un valido titolo di soggiorno ed il conseguente rischio di essere espulsi, viene riconosciuto l'accesso alle provvidenze del Fondo antitratta, mentre sul piano preventivo rafforza la Rete del lavoro agricolo di qualità come strumento di controllo del fenomeno del lavoro nero. Infine, all'art. 10 la legge, con una norma di interpretazione autentica di disposizioni precedenti, prevede un graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo, con l'obiettivo di avvicinarle progressivamente agli standard contrattuali.

Dal punto di vista penale, la legge si distingue per la riformulazione del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, già previsto dall'articolo 603-bis del Codice penale, stabilendo la reclusione da uno a sei anni e una multa da 500 a 1.000 euro per ogni lavoratore reclutato. Ridefinisce la condotta illecita del caporale, ossia di chi recluta manodopera per impiegarla presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori. Rispetto alla disciplina precedente, la nuova fattispecie-base non richiede più la presenza di comportamenti violenti o intimidatori, né il richiamo a un'attività organizzata di intermediazione. Allo stesso tempo, la legge sanziona il datore di lavoro che assume o impiega lavoratori reclutati con modalità di sfruttamento, anche senza passare necessariamente attraverso un caporale. L'art. 603-bis prevede anche una forma aggravata di caporalato, caratterizzata dall'uso di violenza o minaccia, punita con la reclusione da cinque a otto anni e con una multa più elevata, con specifiche aggravanti, che comportano un aumento della pena fino alla metà. A complemento dell'art. 603-bis, la norma introduce gli articoli, 603-bis.1 e 603-bis.2, che disciplinano rispettivamente le attenuanti per chi collabora con la giustizia e la confisca obbligatoria dei beni impiegati o derivanti dal reato, estendendo la possibilità anche alla cosiddetta confisca per equivalente, inserendo il

delitto di caporalato tra quelli che comportano sempre la confisca dei beni di provenienza ingiustificata, anche quando intestati a terzi, se sproporzionati rispetto al reddito o all'attività economica del condannato.

Sul piano processuale e organizzativo, la L. 199/2016 consente al giudice di disporre il controllo giudiziario dell'azienda coinvolta, nominando amministratori esperti per garantirne la gestione durante il procedimento penale. È previsto l'arresto obbligatorio in flagranza per i casi più gravi e viene sancita la responsabilità amministrativa degli enti, con sanzioni pecuniarie che possono raggiungere importi molto rilevanti.

Per quanto riguarda la tutela delle vittime, la legge destina al Fondo antitratta i proventi delle confische, in modo da finanziare anche l'indennizzo delle persone sfruttate. Sul piano del lavoro agricolo, invece, viene potenziata la Rete del lavoro agricolo di qualità istituita presso l'INPS: vi possono aderire soltanto le imprese virtuose, ossia quelle che applicano i contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni più rappresentative, che non abbiano riportato condanne o sanzioni per violazioni in materia di lavoro, fisco e previdenza, nonché per delitti contro l'incolumità pubblica, delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, delitti contro il sentimento per gli animali il benessere animale e che, infine, siano in regola con i contributi. Alla Rete vengono attribuiti compiti di monitoraggio e di coordinamento con i territori.

Infine, si prevede un piano di interventi logistici a sostegno dei lavoratori stagionali, soprattutto quelli impegnati nella raccolta dei prodotti agricoli, e introduce disposizioni sui contratti di riallineamento retributivo. Questi ultimi consentono di definire, anche attraverso accordi aziendali, percorsi progressivi di adeguamento delle retribuzioni agli standard previsti, così da ridurre gradualmente le disparità e contrastare forme di lavoro sottopagato.

Il comune sentire di gran parte dei soggetti auditi, a dieci anni dall'introduzione della legge n. 199 del 2016 per il contrasto al caporalato ed allo sfruttamento del lavoro, ritiene che tali disposizioni non siano state completamente attuate, almeno per quanto attiene alla *ratio* e le intenzioni politiche che ne avevano mosso la definizione, e che la norma necessiti di un adeguamento anche in virtù di alcuni limiti palesatisi sul versante repressivo e sanzionatorio.

1.2.2 *Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*

Al fine del presente documento di Osservazioni e Proposte, date le evidenze fenomenologiche del caporalato, che investe principalmente vittime straniere, è utile fornire un contesto giuridico anche rispetto alle linee generali delle politiche pubbliche in materia di immigrazione in Italia, quanto meno per evidenziare gli aspetti relativi alla tutela dei lavoratori.

È bene ricordare che agli stranieri regolari sono garantiti, alla stregua dei cittadini italiani, i diritti fondamentali di libertà ed eguaglianza fissati dalla prima parte della nostra Costituzione. Tra questi, espressamente destinato agli stranieri, il diritto di asilo (art. 10 della Cost.).

Come noto, la legge 40/1998 (cosiddetta "Legge Turco-Napolitano"), si è consolidata nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero, ovvero il principale riferimento normativo per la disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento degli stranieri in Italia, che ha cercato di unificare e razionalizzare la normativa sull'immigrazione, stabilendo un equilibrio tra esigenze di sicurezza, inclusione sociale e rispetto dei diritti fondamentali.

Il testo unico interviene sui due ambiti principali del diritto dell'immigrazione: da un lato il diritto dell'immigrazione in senso stretto, concernente la gestione nel suo complesso del fenomeno migratorio e, quindi, la definizione di regole di ingresso, di soggiorno, di controllo, di stabilizzazione dei migranti e la repressione delle violazioni a tali regole; dall'altro lato, il diritto dell'integrazione, che riguarda l'estensione, in misura più o meno ampia, ai migranti dei diritti dei cittadini (diritti civili, sociali, politici).

I principi fondamentali che sono alla base del TU sono essenzialmente tre: la programmazione dei flussi migratori; il contrasto all'immigrazione clandestina (diritto dell'immigrazione); la concessione di una ampia serie di diritti volti all'integrazione degli stranieri regolari (diritto dell'integrazione).

Per quanto qui di interesse è utile dettagliare che l'immigrazione dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea è regolata secondo il principio della programmazione dei flussi. Ogni anno il Governo, sulla base della necessità di manodopera interna, stabilisce il numero di stranieri che possono entrare nel nostro Paese per motivi di lavoro. In particolare, la gestione dei flussi di immigrazione è realizzata attraverso una serie di strumenti, quali il documento programmatico triennale e il decreto annuale sui flussi, strumento attuativo del documento programmatico, con cui il Governo stabilisce ogni anno, sulla base delle indicazioni contenute nel documento programmatico triennale e dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro da parte delle realtà locali, elaborati da un'anagrafe informatizzata tenuta dal Ministero del lavoro, le quote massime di stranieri da ammettere in Italia per motivi di lavoro. In tale decreto sono previste quote riservate per i cittadini provenienti da Paesi a forte pressione migratoria con i quali l'Italia ha sottoscritto accordi specifici di cooperazione in materia di immigrazione.

Il sistema di quote annuali previsto dal "Decreto Flussi", che stabilisce il numero massimo di cittadini non comunitari che possono entrare per lavorare, rappresenta lo strumento attraverso il quale è regolato l'accesso al lavoro da parte degli stranieri, disciplinato dalle disposizioni contenute nel Titolo III del Testo Unico (articoli 21-27-sexies). Il datore di lavoro, a tal fine, deve

presentare una richiesta nominativa e attendere il nulla osta prima che lo straniero possa ottenere il visto.

Sotto il profilo della tutela dei lavoratori migranti il decreto legislativo n. 109 del 16 luglio 2012, con cui è stata recepita la Direttiva Comunitaria 2009/52/CE, ha modificato l'articolo 22 del decreto legislativo n. 286/98, inasprendo le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che assumono lavoratori in posizione irregolare e prevedendo delle ipotesi aggravanti (con pene aumentate da un terzo alla metà) nei casi in cui il divieto di impiego di cittadini stranieri il cui soggiorno è irregolare, sia caratterizzato da "particolare sfruttamento". La definizione di "particolare sfruttamento lavorativo" si ritrova nel comma 12 bis dell'articolo 22 del TUI, il quale prevedendo delle circostanze aggravanti al reato di impiego di manodopera irregolare di cui all'art. 22 co. 12 Testo Unico dispone che la pena venga elevata nelle ipotesi in cui: a) i lavoratori impiegati in condizioni di sfruttamento siano più di tre; b) vengano scoperti lavoratori occupati che sono in realtà minori in età non lavorativa; c) i lavoratori occupati sono stati esposti alle situazioni di sfruttamento di cui all'art. 603 bis comma 3.

In favore dei lavoratori vittime di situazioni di "particolare sfruttamento" le previsioni di cui all'art. 18 *ter* del Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, come modificato da Decreto legge 3 ottobre 2025, n. 146 convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2025, n. 179 (in G.U. 01/12/2025, n. 279) hanno disposto (con l'art. 4, comma 1, lettera b-bis) la modifica dell'art. 18-ter, comma 2, prevedendo un permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, potenziando le garanzie del rilascio del permesso di soggiorno, ossia aumentando da 6 mesi a 18 mesi la sua validità e armonizzandola con la durata del contratto di lavoro. In tutti i casi sono previsti dei percorsi di emersione e protezioni sociali, con i cosiddetti permessi per casi speciali.

1.2.3 *Gli strumenti di deterrenza*

Il contrasto al fenomeno del caporalato richiede un approccio che non si limiti alla sola dimensione repressiva, ma che sappia integrare strumenti di deterrenza positivi, capaci cioè di incentivare la regolarità e scoraggiare le pratiche illegali. Accanto alla tutela dei lavoratori, è infatti fondamentale rafforzare la cultura del lavoro dignitoso³ e sostenibile per le imprese il rispetto delle norme, costruendo un quadro regolatorio chiaro e applicabile.

Un primo ambito di intervento riguarda la semplificazione degli adempimenti amministrativi. La stagionalità e la breve durata dei rapporti di lavoro in alcuni settori, come quello agricolo o nel comparto HORECA, mal si conciliano con procedure burocratiche rigide e complesse. Rendere più snella la normativa significherebbe agevolare la regolarizzazione dei lavoratori, riducendo i margini di convenienza del ricorso al lavoro irregolare.

Accanto alla semplificazione, risulta cruciale la leva economica. Incentivare la regolarità fiscale, ad esempio attraverso meccanismi di flessibilità contributiva o riduzione di aliquote in determinati comparti, può rappresentare un potente strumento di deterrenza. In questo senso, abbattere i costi indiretti della legalità permette alle imprese di percepirla come scelta competitiva, anziché come un onere gravoso.

Un altro ambito di intervento riguarda strumenti di natura preventiva come gli indici di congruità (presenti con effetti positivi nel settore dell'edilizia), indici di conformità (come ad esempio gli standard di conformità agricoli) o altri indicatori come per esempio gli Indici Sintetici di Affidabilità Contributiva (ISAC) che dopo la fase di sperimentazione prevista dal PNRR e dalle leggi nazionali (2 settori entro il 1 Gennaio 2026, altri 6 entro metà 2026) potrebbero essere generalizzati e diventare parte di una serie di indicatori di condizionalità ex ante al fine di beneficiare di contributi pubblici, riduzioni fiscali, partecipazione ad appalti e forniture pubbliche.

Al tempo stesso, occorre rafforzare la capacità dello Stato di individuare e colpire i comportamenti illeciti. Il potenziamento delle attività di data mining e di analisi dei dati potrebbe consentire un controllo più mirato e una più rapida identificazione delle imprese a rischio. Unito a un incremento delle ispezioni sul territorio, ciò favorirebbe un sistema di sorveglianza più efficace, in grado di rendere concreta la percezione del rischio di sanzione.

Interessante, in questa prospettiva, è anche l'ipotesi di sperimentare i cosiddetti "flash control", sul modello belga: controlli preannunciati, a rotazione, che oltre a individuare situazioni irregolari hanno una forte funzione dissuasiva e di sensibilizzazione. L'obiettivo è stimolare comportamenti corretti prima ancora che si verifichi la violazione, riducendo lo spazio operativo dei caporali.

³ Ci si riferisce sicuramente al lavoro nella sua accezione di rango costituzionale (art. 1 e 3 Cost.), ma anche alle caratteristiche definite dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) con la "Decent Work Agenda" [Decent work | International Labour Organization](#), quindi lavoro produttivo con un equo compenso, rispetto dei diritti sul lavoro, protezione sociale, dialogo sociale, uguaglianza e dignità sul lavoro, sviluppo di opportunità di crescita professionale.

In funzione positiva, sarebbe anche utile valutare interventi di politiche attive del lavoro che mirino a risolvere le criticità segnalate in relazione a trasporti, alloggi ed incontro tra domanda e offerta di lavoro, come peraltro è anche obiettivo del Tavolo⁴ istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato.

Infine, un ruolo di primo piano spetta alle organizzazioni datoriali e alle loro strutture territoriali. Esse possono infatti fungere da snodo attivo tra istituzioni e imprese, promuovendo la cultura della legalità, assistendo gli associati nel rispetto delle regole e contribuendo alla costruzione di reti di lavoro trasparenti e sicure.

In conclusione, la deterrenza contro il caporalato non può fondarsi solo sulla minaccia della sanzione. È necessario costruire un ecosistema che unisca incentivi economici, semplificazione normativa, strumenti di controllo avanzati e collaborazione tra attori sociali. Solo così sarà possibile trasformare la legalità da peso a opportunità, rendendo più debole e meno conveniente il ricorso ai circuiti informali e illegali.

⁴ [Tavolo caporalato | Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#)

1.2.4 *Questioni relative al procedimento penale*

Come emerso nel corso delle audizioni, il fenomeno del caporalato, disciplinato dalla L. 199/2016, pone delicate questioni non solo di diritto sostanziale, ma anche di natura processuale penalistica. Se da un lato la normativa giuslavoristica e penale ha ampliato gli strumenti di repressione, dall'altro la complessità delle indagini e la vulnerabilità delle vittime – spesso migranti e lavoratori in condizioni di grave bisogno – rendono particolarmente arduo l'accertamento delle responsabilità.

Un primo nodo problematico riguarda il ruolo delle vittime: i lavoratori sfruttati, frequentemente stranieri e privi di fissa dimora, si trovano in una condizione di forte vulnerabilità. Spesso, dopo la denuncia iniziale, ritrattano le accuse o risultano irreperibili al momento del contraddittorio in aula, con il rischio di disperdere o invalidare il patrimonio probatorio, che normalmente si forma proprio nella fase dibattimentale. Ciò costringe i pubblici ministeri a ricorrere sistematicamente all'istituto dell'incidente probatorio, così da cristallizzare le dichiarazioni della persona offesa già nella fase delle indagini preliminari: questo strumento, pur necessario, comporta però l'attivazione di un sub-procedimento dinanzi al giudice delle indagini preliminari, con un aggravio per il sistema giudiziario.

Altro tema che desta preoccupazioni dal punto di vista dei diritti difensivi è il fatto che l'anticipazione della prova alla fase delle indagini preliminari avviene in un momento in cui l'azione penale non è stata ancora formalmente esercitata: pertanto, l'indagato partecipa all'assunzione della prova senza avere un quadro completo delle prove a suo carico, non avendo potuto esercitare il diritto alla visione integrale di tutti gli atti di indagine.

Infine, la possibilità per l'imputato di chiedere il giudizio abbreviato, e dunque di essere giudicato in base alle risultanze investigative raccolte durante le indagini preliminari, rischia di rendere del tutto superflua l'assunzione anticipata della prova con incidente probatorio.

Alcune potenziali soluzioni sono state prospettate per attenuare tali criticità:

1. l'applicazione dell'art. 18 e 18 ter (inserito dall'art. 5, comma 1, lett. c), D.L. 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 dicembre 2024, n. 187; e modificato dal D.L. 3 ottobre 2025, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla L. 1 dicembre 2025, n. 179) del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" che prevede il rilascio del permesso di soggiorno per esigenze processuali, garantendo così la disponibilità del testimone-migrante;
2. il controllo giudiziario ex art. 3 L. 199/2016, che consente la regolarizzazione dei lavoratori coinvolti, rendendo possibile un recupero successivo della prova agevolato dalla presenza stabile del lavoratore sul territorio;
3. l'inserimento dei lavoratori sfruttati tra le categorie protette, analogamente a quanto già avviene per le vittime di terrorismo e criminalità organizzata, consentendo un inserimento più rapido e agevole delle vittime nel mercato del lavoro;

4. la creazione di meccanismi di incentivazione per le imprese all'assunzione dei lavoratori vittime di caporalato mediante sgravi contributivi o fiscali.

Altro aspetto delicato è quello delle intercettazioni. La giurisprudenza tende a consentirle solo se il reato di sfruttamento è commesso con violenza o minaccia. Tuttavia, nella prassi, la coercizione si manifesta in forme sottili e non necessariamente fisiche: il lavoratore accetta condizioni inique per la propria condizione di bisogno, senza che vi sia necessità di un'intimidazione diretta. Questo fenomeno si verifica frequentemente quando il reato è commesso da persone legate ai clan, che non avvertono la necessità di ricorrere alla minaccia o alla violenza proprio per il timore che suscitano nelle vittime a causa della posizione rivestita nel tessuto criminale. Questo rende spesso inutilizzabili le captazioni e indebolisce l'impianto probatorio. Inoltre, sebbene le intercettazioni costituiscano un utile strumento investigativo, non è possibile utilizzare le risultanze delle intercettazioni disposte in altro procedimento in indagini legate al delitto di caporalato.

Un ulteriore limite riguarda la difficoltà di risalire dal caporale al datore di lavoro finale. In alcune indagini è risultato che l'imprenditore fosse consapevole della mediazione illecita, ma non direttamente informato delle condizioni di sfruttamento. Questo crea un vuoto di responsabilità che rischia di lasciare impuniti i beneficiari ultimi del sistema. In questo caso l'opportuno utilizzo delle intercettazioni ha consentito di svelare il fenomeno "classico" di caporalato nei campi colmando il gap probatorio.

Alla luce di questi limiti processuali, sono state avanzate alcune ipotesi di intervento normativo per rafforzare l'efficacia delle indagini e del processo: una prima ipotesi riguarda l'inserimento del reato di caporalato (art. 603 bis c.p.) tra quelli previsti dall'art. 380 c.p.p., rendendo possibile l'arresto obbligatorio in flagranza anche nella fattispecie di cui all'art. 603 bis comma 1 c.p., ovvero l'ipotesi in cui il fenomeno del caporalato si verifichi senza il ricorso alla violenza o alla minaccia. In questo modo, si garantirebbe l'utilizzo dei risultati delle intercettazioni disposte in altro procedimento conformemente a quanto disposto dall'articolo 270 c.p.p. nonché, indirettamente, l'allungamento a due anni dei termini delle indagini preliminari, così da consentire più ampie investigazioni anche patrimoniali.

Altra possibile soluzione è stata ravvisata nell'introduzione nell'art. 416 c.p. di una specifica aggravante per l'associazione a delinquere finalizzata al caporalato, che riconosca il maggiore disvalore del fenomeno quando inserito in contesti di associazione mafiosa.

Infine, si è evidenziata l'opportunità di procedere allo sviluppo delle indagini preliminari finalizzate all'accertamento del delitto di caporalato mediante la valorizzazione degli altri mezzi investigativi, come le intercettazioni, riservando ad una fase finale delle indagini l'audizione del lavoratore e l'ispezione dei luoghi di lavoro: in questo modo, la persona offesa dal reato dovrebbe solo corroborare le risultanze investigative già raccolte, senza assumersi il rischio di eventuali ripercussioni.

Quanto al ruolo della DDA e delle procure circondariali, del quale si sono ipotizzate delle modifiche di competenza, la prospettiva del coinvolgimento delle DDA e della DNA nelle fattispecie di cui all'art. 603 bis c.p. appare giustificata laddove il fenomeno presenti dimensioni diffuse e collegate alla criminalità organizzata, con necessità di scambio informativo. Tuttavia, in molti casi il caporalato presenta una dimensione locale e circoscritta: in tali ipotesi, quando

L'attività d'indagine è di competenza delle procure circondariali, bisognerebbe potenziare le risorse destinate alla polizia giudiziaria e valorizzare protocolli d'indagine elaborati dai distretti di Corte d'Appello, che prevedono l'individuazione di "reati spia" d'interesse della DDA, consentendole di verificare se il fenomeno di caporalato rilevato sia riconducibile all'attività della criminalità organizzata.

Inoltre, è stato suggerito di valutare l'estensione della competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) nei casi in cui il caporalato costituisca "servizio finale" delle organizzazioni mafiose, pur distinguendoli dai fenomeni non direttamente riconducibili alla criminalità organizzata (come, ad esempio, lo sfruttamento nel settore dei ciclofattorini).

Le questioni processuali legate al caporalato evidenziano una tensione costante tra l'esigenza di tutelare lavoratori vulnerabili e quella di assicurare indagini efficaci e processi sostenibili. L'esperienza mostra che gli strumenti oggi disponibili sono spesso inadeguati a ricostruire le catene di responsabilità e a superare le difficoltà probatorie. Per questo, accanto alle riforme sostanziali, è necessario un ripensamento degli strumenti processuali: maggiore tutela delle vittime, uso estensivo delle intercettazioni, ampliamento dei termini investigativi e riconoscimento della specificità del fenomeno anche in chiave associativa. Solo in tal modo sarà possibile rafforzare la risposta penale al caporalato, senza sacrificare le garanzie dei soggetti coinvolti.

PARTE 2

2. OSSERVAZIONI E PROPOSTE DI INTERVENTO

Nella presente parte, si intende raccogliere le osservazioni e proposte emerse durante le audizioni con le organizzazioni datoriali e dei lavoratori, nonché con i soggetti istituzionali, che sono testimoni diretti delle dinamiche evolutive del fenomeno del caporalato e dello sfruttamento del lavoro. Si cerca, come segue, di raggruppare le tematiche oggetto della maggiore attenzione rispetto alla prospettiva degli attori coinvolti, che hanno osservato aspetti critici e proposto indirizzi migliorativi.

2.1 Contrattazione di qualità

Una delle prime tematiche richiamate per rafforzare le misure di contrasto al lavoro povero e lo sfruttamento del lavoro, anche nella forma più deteriore del caporalato, è quella dell'attivazione delle migliori forme di contrattazione. In tal senso, è stata evidenziata l'importanza di incentivare la diffusione dei contratti collettivi stipulati da soggetti effettivamente rappresentativi, anche attraverso incentivi fiscali che premiano le imprese che scelgono di applicare una contrattazione di qualità. Così, è pervenuta da più organizzazioni la considerazione che occorra provare a introdurre criteri certi di misurazione della rappresentatività e un quadro normativo stabile che valorizzi i cosiddetti "contratti leader", favorendo la piena applicazione dei sistemi di *welfare* bilaterale, già previsti nei principali CCNL. Allo stesso tempo, è opportuno prevenire fenomeni di concorrenza sleale e sostituzione al ribasso dei diritti nei cambi di appalto, rafforzando i controlli e la responsabilità delle imprese per garantire la continuità delle tutele.

Di conseguenza, le organizzazioni hanno rilevato che può essere assegnato al CNEL un ruolo ancor più centrale per l'ordinamento dell'archivio nazionale dei CCNL e per la trasparenza delle condizioni di lavoro in essi disciplinate, prevedendo anche l'obbligo di inserire il codice univoco del contratto applicato anche nella busta paga.

Infine, accanto al lavoro dipendente, va consolidato l'ambito dell'equo compenso per i lavoratori autonomi, categoria talvolta dimenticata, ampliandone il perimetro di applicazione e assicurando una più efficace tutela contro abusi contrattuali, insieme a campagne istituzionali di sensibilizzazione sul lavoro di qualità e sul contrasto allo sfruttamento.

Di seguito le osservazioni e proposte per punti:

- Promuovere e valorizzare l'applicazione dei CCNL sottoscritti da parti sociali rappresentative e radicate nel sistema di relazioni industriali;
- Contrastare la diffusione dei cosiddetti "contratti pirata" che generano concorrenza sleale a livello contrattuale e salariale anche attraverso una legislazione specifica o una legislazione di sostegno agli accordi interconfederali in materia di misurazione della rappresentanza;
- Incentivi alla pratica della buona contrattazione;

- Prevedere misure fiscali a sostegno delle imprese che applicano contratti collettivi di qualità;
- Incentivare i rinnovi contrattuali che prevedono forme di *welfare* aziendale e bilateralità;
- Definire criteri normativi certi per misurare rappresentatività sindacale e datoriale;
- Attribuire al CNEL un ruolo centrale nello sviluppo di parametri ufficiali e trasparenti nella contrattazione collettiva;
- Trasparenza nei rapporti di lavoro;
- Potenziare l'Archivio nazionale dei contratti per rendere facilmente identificabili i CCNL applicati;
- Introdurre l'obbligo di riportare in busta paga il codice univoco del contratto collettivo adottato⁵;
- Tutela nei cambi di appalto e responsabilità solidale;
- Assicurare il rispetto della continuità dei trattamenti economici e normativi nei passaggi di appalto;
- Rafforzare i controlli sugli adempimenti contributivi e retributivi, mantenendo la corresponsabilità solidale;
- Incentivare fiscalmente sistemi di *welfare* contrattuale e bilateralità;
- Promuovere la diffusione dei sistemi di *welfare* previsti dai CCNL maggiormente rappresentativi;
- Valorizzare gli strumenti esistenti di assistenza sanitaria, socio-sanitaria e di conciliazione vita-lavoro;
- Tutela del lavoro autonomo e professionale;
- Rafforzare l'effettività della legge sull'equo compenso e ampliarne il campo di applicazione;
- Proteggere i professionisti da clausole vessatorie e squilibri contrattuali rispetto ai grandi committenti;
- Diffondere una cultura del lavoro di qualità a livello di filiera e di società civile;

⁵ Si evidenzia una iniziativa legislativa in materia è stata presentata dal CNEL in data 24 luglio 2025 [Ddl n. 6 trasparenza contrattuale prospetto paga codice contratto](#).

- Promuovere campagne istituzionali di informazione contro sfruttamento e caporalato;
- Coinvolgere la società civile nella diffusione della legalità e della trasparenza nel mercato del lavoro, nonché nel riconoscimento che il lavoro è il principio a fondamento della nostra Repubblica.

2.2 Tutela delle vittime

Altrettante fondamentali considerazioni sono state proposte in relazione agli interventi necessari per la migliore tutela delle vittime di caporalato e sfruttamento lavorativo, che necessitano concreti strumenti di supporto. L'obiettivo condiviso è quello di rafforzare gli strumenti di tutela dei lavoratori sfruttati mediante un approccio integrato di prevenzione, protezione ed emersione dal lavoro irregolare.

Di seguito le osservazioni e proposte per punti:

- Favorire l'informazione presso i lavoratori stranieri sulla possibilità di denuncia del datore di lavoro che pratici lo sfruttamento lavorativo nelle sue diverse declinazioni, al fine dell'ottenimento del permesso di soggiorno (l'art. 18 ter co. 1 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 prevede infatti che il questore, su proposta dell'autorità giudiziaria procedente, rilascia con immediatezza un permesso di soggiorno per consentire alla vittima e ai membri del suo nucleo familiare di sottrarsi alla violenza, all'abuso o allo sfruttamento);
- Individuare modalità che impongano alla Grande Distribuzione Organizzata i prezzi minimi per i prodotti agricoli, provenienti soprattutto dalla piccola agricoltura, anche attraverso l'obbligo di verifica del rispetto degli indici di coerenza dei produttori da cui si acquistano i beni. L'imposizione di prezzi al di sotto del prezzo di produzione ha un'immediata ripercussione sullo sfruttamento lavorativo dei braccianti;
- Modifica dell'art. 18 ter del Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", al fine di introdurre il rilascio automatico del permesso di soggiorno per motivi umanitari a favore dei lavoratori che denunciano lo sfruttamento;
- Percorsi di emersione assistita, con supporto legale, sanitario e sindacale per i lavoratori irregolari;
- Sviluppo di presidi mobili interistituzionali nei territori a rischio (aree rurali, insediamenti informali), per l'erogazione di servizi integrati (assistenza legale, sanitaria, abitativa);
- Costituzione di reti territoriali di accoglienza, con coinvolgimento di enti locali, cooperative, terzo settore e sindacati;
- Introdurre un obbligo, in capo agli organi ispettivi competenti, di verificare l'effettivo pagamento delle somme oggetto della diffida accertativa e, in caso di inadempienza del datore di lavoro, prevedere l'attivazione di un meccanismo di tutela sostitutiva attraverso l'istituzione, presso l'INPS, di un Fondo di protezione dei salari.

2.3 Le difficoltà del sistema della Rete del lavoro agricolo di qualità, sistemi di premialità e repressione

La Rete del Lavoro Agricolo di Qualità è un sistema volontario, la cui gestione è attribuita all'INPS per distinguere imprese agricole e altri soggetti indicati dalla normativa vigente per il rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

È bene sottolineare che, come anche evidenziato a più riprese dai soggetti auditi, il meccanismo della Rete del lavoro agricolo di qualità presenti limiti e criticità, come dimostrato dal fatto che il numero di richieste di adesione da parte delle imprese agricole sia sensibilmente inferiore alle aspettative. Ad oggi, infatti, le aziende che risultano iscritte presso la banca dati INPS⁶ sono poco più di 10.000 a fronte di una platea di oltre 180.000 potenziali interessati.

Le disposizioni normative, peraltro, prevedono che le attività ordinarie di vigilanza andrebbero orientate con priorità rispetto alle imprese non appartenenti alla Rete del lavoro agricolo di qualità.

Il corso delle audizioni ha portato ad osservare come tale sistema rappresenti uno strumento importante ma che di fatto non ha avuto una larga diffusione rimanendo anche la norma conseguentemente almeno parzialmente inattuata. Tale sistema andrebbe incentivato innanzitutto con un sistema realmente premiante per le imprese iscritte, a fronte della disponibilità delle stesse a sottoporsi a controlli maggiori.

Si è rilevato, anche, che utile ad evitare la duplicazione degli accertamenti ispettivi poteva essere il Registro Unico dei controlli ispettivi sulle imprese agricole (RUCI) che, nonostante sia stato previsto dalla legge. 116/2014, non è mai stato utilizzato.

Diversi soggetti auditi hanno evidenziato l'esigenza di introdurre strumenti strutturali di premialità per le imprese che operano nel pieno rispetto delle norme in materia di lavoro, salute e sicurezza, quale leva di contrasto effettivo ai fenomeni di sfruttamento e intermediazione illecita. In tale prospettiva è stata suggerita l'istituzione di "liste bianche" o registri nazionali delle imprese eticamente certificate, fondati su criteri oggettivi e verificabili, audit periodici e piena accessibilità al pubblico anche tramite i portali della grande distribuzione e della tracciabilità alimentare. Tali registri potrebbero essere accompagnati dall'introduzione di un "bollino etico di filiera" o di un marchio sociale che attesti la conformità dell'impresa a standard di legalità e dignità del lavoro, favorendo così un consumo consapevole e responsabile nonché un vantaggio competitivo per gli operatori virtuosi.

È stata altresì avanzata la proposta di promuovere accordi e patti etici tra imprese, GDO e associazioni dei consumatori, nonché la creazione di percorsi di valorizzazione commerciale (sul

⁶ Portale INPS - Imprese e Liberi Professionisti La Rete del lavoro agricolo di qualità, [RLAQ Imprese ammesse al 4 dicembre 2025](#)

modello delle *“business walking routes”* sperimentate in altri Paesi), anche mediante app e strumenti digitali in grado di offrire visibilità gratuita alle aziende in regola.

Sotto un altro profilo, è stato sottolineato come gli strumenti di regolarizzazione contributiva e assicurativa debbano costituire una effettiva leva di contrasto al lavoro irregolare, pur evitando che il beneficio riconosciuto alle imprese che sanano la propria posizione sia identico a quello attribuito agli operatori che hanno sempre rispettato integralmente gli obblighi di legge. Una soluzione equilibrata potrebbe consistere nel riconoscimento dei benefici di legge a seguito della regolarizzazione, fatta salva l'esclusione dei vantaggi riferibili all'anno in cui la stessa sia intervenuta.

Inoltre, è stato rilevato che la piena efficacia di tali strumenti è subordinata a un quadro ispettivo coerente e integrato, che garantisca verifiche complete (lavoro, previdenza, sicurezza) senza incidere indebitamente sulla continuità operativa delle imprese e che sia accompagnato da una maggiore chiarezza normativa, in particolare in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

È stata, altresì, condivisa la proposta di riforma dell'art. 116 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)”*, nella parte relativa alle sanzioni civili, prevedendo una modulazione dell'importo in funzione della tempestività della regolarizzazione contributiva, la possibilità di ravvedimento anche rateale e l'estensione dell'istituto del ravvedimento operoso alle omissioni contributive. Una tale impostazione si ritiene idonea ad incentivare comportamenti correttivi tempestivi, senza tuttavia equiparare le imprese originariamente in regola a quelle che sanano *ex post* la loro posizione. Inoltre, si è apprezzata la proposta di differenziare il regime sanzionatorio nei casi in cui il mancato o ritardato pagamento derivi da obiettive incertezze interpretative, successivamente superate dalla giurisprudenza o dall'amministrazione, valorizzando così il principio dell'affidamento legittimo.

Di seguito le osservazioni e proposte per punti:

- Creazione di *“white list”* o registri nazionali delle imprese eticamente certificate;
- Adozione di criteri oggettivi e verificabili, con audit periodici;
- Accessibilità pubblica dei registri anche tramite portali della GDO e della tracciabilità alimentare;
- Introduzione di un marchio o *“bollino etico di filiera”* che attesti il rispetto degli standard di legalità, equità e sicurezza del lavoro;
- Previsione di strumenti che facilitino scelte di consumo consapevole e responsabile;
- Sviluppo di campagne pubbliche di informazione e sensibilizzazione;
- Incentivazione di accordi e patti etici tra imprese, GDO e associazioni dei consumatori per la valorizzazione delle produzioni ottenute nel rispetto dei diritti dei lavoratori;
- Promozione di percorsi di visibilità dedicati (sul modello delle *“business walking routes”*);

- Utilizzo di app e strumenti digitali per il marketing etico gratuito;
- Riconoscimento di un vantaggio competitivo agli operatori che adottano pratiche regolari e trasparenti;
- Possibilità di accesso ai benefici di legge per le imprese che sanano la propria posizione contributiva e assicurativa;
- Introduzione di un limite temporale: esclusione dei benefici riferibili all'anno in cui è intervenuta la regolarizzazione;
- Salvaguardia delle imprese già pienamente conformi agli obblighi di legge, evitando equiparazioni non eque tra comportamenti virtuosi e tardivamente regolarizzati;
- Necessità di ispezioni complete e integrate (lavoro, previdenza, sicurezza);
- Garanzia di modalità ispettive efficienti e non invasive rispetto alla continuità produttiva dell'impresa;
- Miglioramento del quadro normativo, in particolare in materia di salute e sicurezza, per assicurare omogeneità e certezza nell'applicazione delle verifiche;
- Segnalata criticità nell'applicazione automatica della sospensione dell'attività (art. 14, del Decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 recante "Attuazione dell'articolo 1 della Legge 3 agosto 2007, n. 123 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro") in caso di lavoratori irregolari superiori al 10% del totale;
- Evidenziato il rischio di compressione dei diritti di difesa, in particolare per le microimprese con meno di 10 dipendenti;
- Necessità di meccanismi più gradualisti o comunque idonei a distinguere tra violazioni strutturali e situazioni incerte o occasionali;
- Proposta di estendere la maxisanzione per lavoro sommerso e il provvedimento di sospensione a tutti i settori e a tutte le forme di irregolarità;
- Introduzione di criteri di rimodulazione della sanzione, calibrati sulle peculiarità dei diversi contesti produttivi, per evitare effetti sproporzionati;
- Condivisione della riforma finalizzata a modulare l'entità delle sanzioni sulla base della tempestività del versamento dei contributi omessi o accertati;
- Introduzione della possibilità di ravvedimento anche rateale come incentivo alla rapida regolarizzazione;
- Estensione dell'istituto del ravvedimento operoso anche ai casi di omissione contributiva;
- Rimodulare le sanzioni per i pagamenti tardivi derivanti da incertezze giurisprudenziali o amministrative, quando il versamento avviene entro i termini fissati dall'ente;

- Riconoscimento dell'affidamento ragionevole dell'impresa rispetto a precedenti pronunce favorevoli successivamente superate;
- Coerenza del sistema sanzionatorio da assicurare mediante l'adeguamento dell'art. 116, comma 15 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)", alle recenti modifiche in tema di ammortizzatori sociali e crisi d'impresa;
- Rischio di abusi e strumentalizzazioni in contrasto con l'obiettivo di prevenzione;
- Necessità di mantenere un sistema di vigilanza effettivo, seppur proporzionato;
- valorizzare le aziende iscritte alla RLAQ incentivando la premialità strutturale di punteggio da attribuire nei bandi dei Piani di Sviluppo Rurale (PSR) e l'accesso a risorse pubbliche (come nell'esperienza di alcune regioni e comuni);
- Riconoscere un punteggio maggiore, nella partecipazione ai bandi regionali PSR, a tutte le imprese in regola con il pagamento della contribuzione agli Enti Bilaterali Agricoli Territoriali (EBAT);
- valorizzare le aziende iscritte alla RLAQ prevedendo che per i bandi pubblici in cui vi siano previsioni di somministrazioni di alimenti, questi debbano provenire solamente da aziende iscritte;
- La cabina di regia della RLAQ dovrebbe redigere un piano di lavoro con la finalità di elaborare studi e proposte volte all'eliminazione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo per relazionare il Parlamento;
- La cabina di regia della RLAQ, in raccordo con le sezioni territoriali, dovrebbe promuovere la creazione degli indici di coerenza in agricoltura;
- Prevedere un rafforzamento delle condizionalità sociali come vincolo per riconoscere contributi e risorse pubbliche, senza distinzione in base alla dimensione aziendale o alla tipologia di intervento, con la definizione di indicatori di natura preventiva, non strettamente legati ai controlli ex post, in considerazione delle peculiarità e della frammentazione che caratterizzano il settore e che certifichino la congruità tra quantità di lavoro impiegato e quantità di beni prodotti. Chiamando a verificarne il rispetto, in ottica preventiva, anche alle grandi realtà della trasformazione o della commercializzazione (grande distribuzione) al fine di promuovere il lavoro regolare e riconoscere il giusto prezzo ai beni prodotti da imprese agricole che rispettano leggi e contratti collettivi⁷.

⁷ Si veda anche, a riguardo, il documento CNEL di [Osservazioni e Proposte in materia di politiche europee di sostegno alla politica agricola comune 2028-2034 e sulla proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce le condizioni per l'attuazione](#), già citato.

2.4 Ottimizzazione del processo sui flussi migratori e superamento delle logiche da “click day”

Nel corso delle audizioni numerose parti sociali hanno rappresentato delle forti criticità di sistema per quanto riguarda la gestione del processo di ingresso di lavoratori regolari da Paesi terzi nel mercato italiano.

Giova, sommariamente, ricordare che la procedura prevista dal “Decreto flussi” prevede, dopo la pubblicazione del decreto, la richiesta del datore di lavoro attraverso una domanda telematica allo Sportello Unico per l’Immigrazione (SUI) con la verifica di alcune condizioni al realizzarsi delle quali segue l’istruttoria ed il rilascio del nulla osta. Sul fronte del lavoratore, la richiesta di visto d’ingresso per lavoro subordinato da presentarsi presso il Consolato o l’Ambasciata italiana nel Paese di origine comporta l’accesso al permesso di soggiorno per lavoro subordinato, rilasciato dalla Questura.

Tale processo, oltre ad essere percepito come particolarmente complesso sul piano burocratico, risulta essere non sufficientemente rapido per rispondere alle esigenze delle imprese che, causa picchi di lavoro non preventivabili o stagionalità sempre più imprevedibili, organizzano il lavoro con forti variabili sulla programmazione. Così, in particolare il sistema del *click day*, che costringe a pianificare ad inizio anno il fabbisogno di assunzioni per cicli produttivi incostanti, rende il canale legale di richiesta di manodopera, inadeguato alle esigenze di alcuni settori, in particolare quello dell’agricoltura moderna, rischiando di incentivare, di fatto, forme di intermediazione irregolare.

Di seguito le osservazioni e proposte per punti:

- Necessità di collocare in modo trasparente più manodopera, più rapidamente, più stabilmente;
- Richiesta di maggiore flessibilità e continuità nella gestione delle domande per manodopera straniera;
- Obiettivo: rendere effettivo e funzionale il canale legale di ingresso, riducendo il ricorso ad intermediazioni irregolari.

2.5 Coordinamento ispettivo e ottimizzazione delle banche dati

Una delle più immediate soluzioni per rendere più efficace la lotta al lavoro irregolare, al caporalato e allo sfruttamento del lavoro è rinvenibile nella necessità di rafforzare gli organi ispettivi sia sul piano delle risorse umane che delle competenze tecnologiche, favorendo l'interoperabilità delle banche dati pubbliche (INPS, INL, AGEA, Agenzia delle Entrate e organismi pagatori) e rilanciando strumenti mai attuati come il Registro Unico dei Controlli Ispettivi.

Le principali osservazioni su tali temi ritengono fondamentale strutturare un maggior coordinamento degli sforzi istituzionali, essendo molti i soggetti ad operare i controlli in vari ambiti. Si ritiene che i controlli debbano essere più mirati e selettivi, concentrando l'azione di vigilanza sulle imprese realmente a rischio e non su quelle che agiscono già in trasparenza, anche attraverso l'uso sistematico di *data mining*, ovvero il processo di estrazione di informazioni utili e modelli nascosti in grandi insiemi di dati, e di indicatori di anomalie economiche per orientare le ispezioni. Si evidenzia, ad esempio, come attraverso le banche dati sarebbe necessario effettuare dei controlli incrociati per verificare la congruità tra i livelli produttivi certificati e la forza lavoro impiegata.

Accanto alle ordinarie attività ispettive volte al controllo ed alla repressione di condotte illecite, sarebbe opportuno introdurre sempre più profondamente modelli di *task force* interforze con competenze investigative avanzate. Al contempo, alcuni soggetti valuterebbero di buon grado sperimentazioni di sistemi con ispezioni annunciate che abbiano una finalità preventiva e di assistenza, che sarebbero in grado di favorire l'adeguamento spontaneo, riducendo al tempo stesso gli oneri formali. Le organizzazioni datoriali possono assumere un ruolo collaborativo nelle attività di *due diligence* e responsabilità sociale d'impresa, così da rendere più efficiente la catena dei controlli.

Nel complesso, l'obiettivo dichiarato sarebbe quello di superare la frammentazione attuale, potenziare l'intelligence ispettiva e orientare i controlli verso le violazioni più gravi, come lavoro nero, caporalato e utilizzo di manodopera clandestina.

Dal punto di vista ispettivo, sono state espresse forti riserve circa l'introduzione di "liste di conformità" che comportino l'esenzione da controlli per periodi medio-lunghi o pianificazioni di sorta delle ispezioni, in quanto tali strumenti potrebbero prestarsi a utilizzi impropri e minare l'efficacia del sistema di vigilanza che ha nell'effetto sorpresa uno dei principali elementi di forza e deterrenza. Pertanto, è chiaro che ogni ragionamento premiale per le imprese che operano regolarmente non debba tradursi in un indebolimento dell'attività ispettiva, ma piuttosto in controlli più coordinati, proporzionati e non duplicativi.

Di seguito le osservazioni e proposte per punti:

- Incrementare organici, competenze tecnologiche e risorse dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro;
- Costituire *task force* interforze permanenti con capacità investigative avanzate;
- Favorire il dialogo tra banche dati pubbliche (INPS, INL, AGEA, Agenzia delle Entrate ecc.);

- Utilizzare sistemi di *data mining* e indicatori di rischio per individuare imprese “anomale”;
- Riattivare e rendere operativo il Registro Unico dei Controlli Ispettivi sulle imprese agricole;
- Concentrare i controlli su chi opera nel sommerso o è contiguo alla criminalità;
- Limitare gli interventi punitivi su violazioni meramente formali o interpretative;
- Prevedere ispezioni anche a sorpresa in settori e fasce orarie a rischio;
- Sperimentare ispezioni annunciate a finalità preventiva e di accompagnamento;
- Favorire l’adeguamento spontaneo delle imprese in presenza di irregolarità non gravi;
- Coinvolgere maggiormente le organizzazioni datoriali e sindacali tramite sistemi di *due diligence* certificata;
- Promuovere la responsabilità sociale d’impresa lungo tutta la filiera, soprattutto nelle realtà più strutturate;
- Dare priorità assoluta nei controlli per il contrasto di lavoro nero, caporalato e utilizzo di manodopera clandestina;
- Spostare l’attenzione ispettiva dalle irregolarità formali ai fenomeni di sfruttamento sostanziale;
- I servizi ispettivi dovrebbero accertare il furto salariale subito dai lavoratori sfruttati, prevedendo — anche da parte degli ispettori INPS e degli ispettorati territoriali del lavoro (ITL) — l’emissione delle diffide accertative previste dal D.lgs. n. 124/2004.

2.6 *Potenziamento dei trasporti e recupero degli edifici rurali*

Come evidenziato anche da un recente studio⁸ del CNEL le aree periferiche e rurali italiane stanno vivendo una doppia difficoltà: da un lato un progressivo spopolamento che riduce la domanda di servizi e rende meno sostenibile l'offerta pubblica; dall'altro una carenza di servizi essenziali quali trasporto pubblico locale con collegamenti flessibili e alloggi adeguati. Un tale scenario alimenta vulnerabilità sociali e crea spazi in cui si inseriscono reti di intermediazione illegale e sfruttamento del lavoro.

La gestione degli alloggi e dei trasporti per i lavoratori stagionali continua a rappresentare uno dei principali fattori di rischio che favoriscono l'insinuarsi del caporalato. Le misure istituzionali avviate finora risultano insufficienti per via di una scarsa reattività degli enti locali preposti a fornire soluzioni abitative tempestive, lasciando di fatto spazio a sistemi informali e opachi. È pertanto necessario individuare e rendere disponibili il maggior numero possibile di alloggi, andando oltre il solo recupero degli immobili rurali e attivando programmi straordinari di recupero e riassegnazione degli alloggi pubblici liberi e di quelli occupati abusivamente, da destinare prioritariamente ai lavoratori socialmente più vulnerabili e privi di alloggio. Nel caso del mondo agricolo, ad esempio, che è il primo settore impattato dalle dinamiche di desertificazione dei servizi, si è osservata la necessità di favorire modelli di intervento che coinvolgano direttamente le imprese agricole, riconoscendo incentivi economici e fiscali per la ristrutturazione di edifici rurali inutilizzati da adibire a strutture abitative dignitose per i lavoratori, con il duplice obiettivo di tutelare le persone e riqualificare il patrimonio edilizio agricolo. Allo stesso tempo, occorre promuovere strumenti di bilateralità territoriale per garantire in modo strutturato servizi essenziali quali trasporto, alloggio e vitto, superando le attuali soluzioni emergenziali. In particolare, diverse organizzazioni evidenziano che l'introduzione di incentivi anche per la messa a disposizione di servizi di trasporto gratuiti o convenzionati tra alloggi e luoghi di lavoro permetterebbe di rafforzare la legalità riducendo l'insinuarsi dei caporali nelle filiere agricole.

Di seguito le osservazioni e proposte per punti:

- Attivare incentivi mirati per il recupero degli edifici rurali;
- Sostenere modelli di mobilità flessibile e convenzionata;
- Promuovere modelli di incentivazione integrata (casa; trasporto; servizi);
- Incentivare misure di *governance* locale e finanziamento stabile;
- Programmare valutazioni periodiche per tarare incentivi e interventi;

⁸ Ordine del Giorno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in materia di desertificazione della rete dei servizi alle famiglie e alle imprese nel territorio delle aree interne e dei piccoli comuni a partire dalle filiali bancarie - Documenti di contributo alla discussione [ALLEGATO istruttoria desertificazione.pdf](#).

- Creare moduli abitativi pubblici con servizi igienici e energetici, spazi di socialità
- Verificare la possibilità di accoglienza diffusa e attivare promozioni per rendere disponibile l'affitto di abitazioni non utilizzate.

2.7 *Intermediazione dei lavoratori*

Il reclutamento del personale è uno dei principali elementi di vulnerabilità di cui approfittano i caporali. È bene ricordare che la somministrazione di personale, con le relative specificità, è l'unica forma di intermediazione di lavoratori consentita dal nostro ordinamento. Tuttavia, l'intermediazione illecita (o somministrazione fraudolenta) è spesso mascherata con l'utilizzo dell'appalto di servizi, la cui genuinità non è sempre facilmente determinabile a priori e sul quale istituto si sono avanzate perplessità rispetto a margini di incertezza e zone grigie. Nel settore agricolo e nei comparti a forte stagionalità, infatti, il facile utilizzo dell'appalto rischia di generare distorsioni nel mercato del lavoro e di esporre gli imprenditori a responsabilità sanzionatorie anche in presenza di comportamenti corretti. In tal senso, alcune organizzazioni datoriali hanno espresso la propria posizione ritenendo essenziale di poter contare su un quadro normativo chiaro e stabile, che consenta alle imprese, in particolar modo quelle agricole, che intendono esternalizzare alcune fasi del processo produttivo, di poter operare correttamente quando ricorrono all'appalto di servizi ad alta intensità di manodopera, garantendo al contempo ai lavoratori di avere tutte le tutele previste, senza correre il rischio di interpretazioni che possono comportare gravi conseguenze sotto il profilo sanzionatorio. Una visione più rigida, espressa da alcuni sindacati dei lavoratori considererebbe, invece, di abolire o limitare sensibilmente lo strumento dell'appalto e del subappalto per la fornitura di mano d'opera.

Nella stessa prospettiva, si è valutato necessario, da un lato, valorizzare il ruolo di consulenza e vigilanza sussidiaria dei professionisti, promuovendo una collaborazione strutturata con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro per prevenire abusi nei contratti di rete e nelle forme di codatorialità; dall'altro, rafforzare il sistema di intermediazione pubblica del lavoro, potenziando i Centri per l'Impiego e sviluppando piattaforme digitali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche in partenariato con il Terzo Settore, per ridurre il ricorso a canali informali o poco trasparenti. Prevedere, in via transitoria e fino alla piena operatività dei Centri per l'Impiego, il coinvolgimento dei Comuni quali punti di raccolta di prossimità, con il compito limitato di recepire il fabbisogno di manodopera espresso dalle aziende e dalle imprese del territorio e di renderlo consultabile presso le proprie sedi, attraverso elenchi essenziali e semplificati.

Al fianco delle misure di cui sopra, sarebbe opportuno introdurre degli strumenti di semplificazione amministrativa e di incentivo alla regolarità, tra cui esoneri contributivi triennali per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro e crediti d'imposta proporzionati all'incremento delle giornate lavorative dichiarate, in modo da favorire un'occupazione stabile e di qualità.

Di seguito le osservazioni e proposte per punti:

- Emettere linee guida interpretative nazionali condivise tra Ministero del Lavoro, INL e parti sociali per ridurre l'incertezza giuridica e garantire uniformità di applicazione sul territorio rispetto alle discipline degli appalti di servizi e la somministrazione di manodopera, definendo in modo univoco e stabile i criteri che distinguono l'appalto genuino dalla somministrazione illecita (in particolare con riferimento ai settori ad alta intensità lavorativa);

- Riordinare la normativa sull'intermediazione illecita e sullo sfruttamento lavorativo, chiarendo l'ambito di applicazione dell'art. 603-bis del codice penale e la sua distinzione dalla somministrazione irregolare;
- Assicurare la piena applicazione delle tutele contrattuali e previdenziali per i lavoratori impiegati tramite appalto;
- Prevedere strumenti di certificazione o validazione preventiva degli appalti per le imprese agricole che intendono esternalizzare fasi produttive;
- Rafforzamento dell'intermediazione pubblica del lavoro;
- Restituire centralità al collocamento pubblico;
- Potenziare i Centri per l'Impiego con sportelli dedicati al lavoro agricolo e stagionale;
- Sviluppare piattaforme digitali pubbliche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (in particolare agricolo), anche tramite partenariati con il Terzo Settore e le organizzazioni datoriali;
- Promuovere campagne di informazione e assistenza legale ai lavoratori migranti per favorire la regolarizzazione e ridurre l'intermediazione illecita;
- Semplificare le procedure di regolarizzazione per lavoratori migranti, anche mediante meccanismi di regolarizzazione per "emersione assistita";
- Semplificare gli adempimenti amministrativi;
- Introdurre procedure semplificate per la gestione dei rapporti di lavoro stagionale e delle comunicazioni obbligatorie;
- Garantire incentivi alla regolarità del lavoro, quali ad esempio la previsione di esoneri contributivi triennali per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e per la trasformazione dei contratti a termine;
- Prevedere misure agevolative di esonero fiscale per le imprese che assumono un lavoratore a termine con garanzia occupazionale triennale per almeno 100 giornate lavorative in ciascun anno, secondo le previsioni della contrattazione collettiva;
- Istituire un credito d'imposta per le imprese agricole che aumentano il numero di giornate lavorative regolarmente dichiarate oltre le 180 annue;
- Valorizzare il ruolo dei professionisti nella prevenzione delle irregolarità;
- Rafforzare la collaborazione tra Ordini professionali, consulenti del lavoro e Ispettorato Nazionale del Lavoro per individuare e prevenire casi di interposizione illecita o utilizzo improprio dei contratti di rete;

- Prevedere protocolli di collaborazione e formazione congiunta per promuovere l'adesione delle imprese alle normative vigenti;
- Revisionare le norme sanzionatorie applicando il principio di proporzionalità per garantire una graduazione delle sanzioni coerente con la gravità effettiva delle condotte;
- Adottare strumenti di adeguamento collaborativo per le imprese che operano in condizioni esposte ai rischi di infiltrazione di caporali, privilegiando il dialogo, la formazione e la consulenza preventiva rispetto alla sola azione repressiva;
- Sperimentare forme di autovalutazione aziendale e audit volontari per favorire l'emersione spontanea e la trasparenza;
- Ripristinare l'operatività dei Centri per l'Impiego come luogo cardine per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

2.8 Valorizzazione delle esperienze della bilateralità

Il fenomeno del caporalato, con particolare riferimento al settore agricolo, potrebbe essere combattuto anche valorizzando le esperienze di bilateralità tra corpi intermedi e istituzioni. La bilateralità in agricoltura nasce per rispondere alla necessità di garantire alle lavoratrici e ai lavoratori le tutele necessarie, ricercando soluzioni innovative, basate sui principi della mutualità e della solidarietà, in materia di welfare integrativo, assistenza sanitaria e pensionistica, salute e sicurezza sul lavoro, formazione, conciliazione tra vita privata e lavorativa. In particolare, oltre al ruolo e all'importanza della bilateralità a livello nazionale, gli Enti Bilaterali Agricoli Territoriali (EBAT), costituiti dalle Parti firmatarie dei CPL per gli operai agricoli e florovivaisti integrano non solo i trattamenti economici di malattia ed infortunio, funzione che prima ancora svolgevano le casse *extra legem*, ma organizzano e gestiscono attività e servizi in materia di welfare, integrazione del reddito, genitorialità, prestazioni sanitarie, prestazioni scolastiche, per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ed altro.

Un esempio concreto su cui le audizioni hanno acceso un faro per una eventuale modellizzazione su altri territori è costituito dall'Ente Bilaterale Agricolo Territoriale (EBAT) - C.I.M.I. di Siracusa, composto dalle organizzazioni territoriali dei datori di lavoro (Confagricoltura, Coldiretti e CIA) e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori agricoli del territorio (FLAI-CGIL, FAI-CISL e UILA-UIL) firmatarie del CCNL e del Contratto provinciale di lavoro per gli operai agricoli e florovivaisti. L'Ente ha più scopi e finalità, che vanno dall'integrazione dei trattamenti di malattia, infortunio e maternità, all'assistenza pubblica ai lavoratori agricoli fino all'incentivazione delle misure volte al miglioramento della sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'EBAT Siracusa ha sostenuto parte dei costi per la realizzazione dell'ospedale sito nel "villaggio del lavoro", realizzato nel territorio con il sostegno del Ministero dell'Interno e che ha accolto nel periodo estivo circa 200 lavoratori stranieri regolarmente assunti dall'Ente.

Un altro esempio virtuoso messo in luce nelle memorie pervenute è il progetto "*Agribus, la legalità si fa strada*", progetto sul tema dei trasporti partito nella provincia di Ferrara, per il trasporto dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Questo progetto evidenzia l'importanza della collaborazione tra tutte le parti coinvolte: Organizzazioni Sindacali, Associazioni datoriali, Istituzioni e Forze dell'ordine; perché solo attraverso un'azione condivisa è possibile sviluppare progettualità concrete con l'obiettivo comune di contrastare il caporalato.

Tali esperienze di cooperazione bilaterale si sono dimostrate particolarmente efficaci nel combattere il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in un settore ad alto rischio come quello agricolo, grazie alla predisposizione di una rete di alloggi e di assistenza sanitaria e garantendo un'occupazione di maggiore qualità.

2.9 *Proposte procedurali e processuali*

Alla luce dei limiti riscontrati in tema di indagini preliminari e accertamento delle responsabilità legate allo sfruttamento illecito della manodopera e al fenomeno del caporalato di cui all'art. 603 bis del codice penale, sono state proposte svariate linee di intervento normativo con riferimento all'ambito delle indagini preliminari, all'area di competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA), laddove il fenomeno assuma i connotati di associazione per delinquere di stampo mafioso, e infine con riguardo alla riforma della costituzione di parte civile nei processi ex art. 603 bis.

In particolare, con riferimento alla fase delle indagini preliminari, è stato proposto di inserire nell'art. 380 del codice di procedura penale anche il reato di cui all'art. 603 bis, consentendo di procedere all'arresto in flagranza non solo nell'ipotesi in cui il caporalato e lo sfruttamento lavorativo avvengano con violenza o minaccia, ma anche nei casi di cui all'art. 603 bis comma 1: in questo modo, non solo sarebbe più semplice perseguire penalmente chi si avvale dell'intermediazione illecita di manodopera sfruttando lo stato di bisogno dei lavoratori senza ricorrere alla violenza o alla minaccia, come tipicamente avviene nei casi in cui il reato sia commesso da persone legate ai clan, ma soprattutto sarebbe possibile utilizzare i risultati delle intercettazioni disposte in altri procedimenti ai sensi dell'art. 270 del codice di procedura penale e si beneficerebbe dell'estensione a due anni dei termini per effettuare le indagini preliminari (articolo 407 del codice di procedura penale "termini di durata delle indagini preliminari").

Quanto al ruolo della DDA e delle procure circondariali, del quale si sono ipotizzate delle modifiche di competenza, la prospettiva del coinvolgimento delle DDA e della DNA nelle fattispecie di cui all'art. 603 bis c.p. appare giustificata laddove il fenomeno presenti dimensioni diffuse e collegate alla criminalità organizzata, con necessità di scambio informativo. Tuttavia, in molti casi il caporalato presenta una dimensione locale e circoscritta: in tali ipotesi, quando l'attività d'indagine è di competenza delle procure circondariali, bisognerebbe potenziare le risorse destinate alla polizia giudiziaria e valorizzare protocolli d'indagine elaborati dai distretti di Corte di Appello, che prevedono l'individuazione di "reati spia" d'interesse della DDA, consentendole di verificare se il fenomeno di caporalato rilevato sia riconducibile all'attività della criminalità organizzata.

Inoltre, è stato suggerito di valutare l'estensione della competenza delle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) nei casi in cui il caporalato costituisca "servizio finale" delle organizzazioni mafiose, pur distinguendoli dai fenomeni non direttamente riconducibili alla criminalità organizzata (come, ad esempio, lo sfruttamento nel settore dei ciclofattorini).

Infine, ci si è spinti finanche ad ipotizzare di intervenire anche sul piano processuale mediante la riforma della disciplina di cui agli articoli 74 e successivi del codice di procedura penale, consentendo la costituzione di parte civile delle associazioni sindacali nazionali nei procedimenti ex art. 603 bis del Codice penale. L'attuale disciplina⁹ della costituzione di parte civile nell'ambito

⁹ Si consideri, anche, che ai sensi dell'art. 91 del codice di procedura penale, gli enti e le associazioni senza scopo di lucro alle quali, anteriormente alla commissione del fatto, siano state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare in ogni stato e grado del procedimento i

del processo penale riconosce la legittimazione principale al danneggiato dal reato e, solo in via eccezionale, ad associazioni o enti previsti da leggi speciali.

La giurisprudenza nel corso degli anni ha invece sviluppato criteri restrittivi che limitano la possibilità per le associazioni sindacali di categoria di costituirsi parte civile, richiedendo la pertinenza dello scopo statutario, il radicamento territoriale nel luogo in cui è stato commesso il reato e il compimento di attività pregresse e documentate sul territorio. Tali requisiti, di fatto, ridurrebbero fortemente la capacità delle associazioni di svolgere la loro funzione di tutela degli interessi collettivi in materia di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti: frequentemente esse vengono escluse dalla costituzione di parte civile perché non radicate sul territorio, nonostante la pertinenza e la chiara coerenza dei loro fini statutari con la tutela della dignità e dei diritti dei lavoratori.

Alcune organizzazioni ravvedono l'utilità della costituzione di parte civile nei procedimenti penali per caporalato non solo per le facoltà propulsive in ambito probatorio e procedimentale (ad esempio, la possibilità di sollecitare l'impugnazione della sentenza da parte del Pubblico Ministero ai sensi dell'art.572 del codice di procedura penale, nonché, in sede dibattimentale, la facoltà di chiedere al giudice di rivolgere domande ai testimoni, ai periti, ai consulenti tecnici e alle parti private ex art. 505 del codice di procedura penale), ma anche nell'opportunità di sostenere la tesi accusatoria, richiedendo la condanna dell'imputato a norma di legge e il risarcimento del danno. Riconoscendo alle associazioni sindacali, anche se non radicate territorialmente, la legittimazione a costituirsi parte civile, coerentemente con le finalità statutarie, si promuoverebbe la lotta al caporalato e allo sfruttamento, rafforzando la tutela degli interessi collettivi e ampliando l'accesso alla giustizia alle vittime più vulnerabili.

Si comprende, pertanto, come l'operato giuridico dell'associazione nell'ambito del processo penale rappresenterebbe una risposta concreta alla collettività e agli associati che alla stessa si affidano. Inoltre, garantire un tale riconoscimento giuridico alle associazioni nazionali o sovraregionali che svolgono attività di prevenzione e tutela a beneficio di ogni lavoratore pur non avendo una sede fisica nel luogo in cui il reato è stato commesso, permetterebbe di tutelare quegli associati che si trovano in contesti geografici differenti rispetto alle sedi fisiche dell'associazione stessa. Le stesse parti sociali hanno rappresentato come il criterio del radicamento territoriale sarebbe oggi superato a causa dalla diffusione delle tecnologie informatiche che permettono una comunicazione veloce, diretta e immediata anche attraverso la rete, abbattendo limiti fisici e territoriali. Molte delle associazioni nazionali, infatti, sono presenti anche in rete tramite siti internet ufficiali attraverso i quali svolgono attività di sensibilizzazione e di informazione tecnica in favore dell'utenza.

diritti e le facoltà della persona offesa dal reato. Perché sia possibile la costituzione di parte civile è però necessario il presupposto di un danno subito dall'ente o associazione medesima: l'offesa dell'interesse tutelato deve necessariamente comportare anche un danno del diritto di personalità dell'ente in relazione allo scopo perseguito. Ad esempio, in ambito di tutela ambientale, ciò avviene anche quando l'interesse perseguito miri a tutelare lo scopo dello stesso ente, ovvero uno status riconosciuto a livello storico e territoriale.

Di seguito le osservazioni e proposte per punti:

- Inserimento del reato di caporalato (art. 603 bis c.p.) tra quelli dell'art. 380 c.p.p., per consentire: l'arresto in flagranza anche in assenza di violenza o minaccia (comma 1 dell'art. 603 bis c.p.); l'utilizzo dei risultati di intercettazioni disposte in altri procedimenti (art. 270 c.p.p.); l'estensione a due anni dei termini per lo svolgimento delle indagini preliminari;
- Coinvolgimento delle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) e della Direzione Nazionale Antimafia (DNA) nei casi in cui: il fenomeno del caporalato assuma dimensioni diffuse o collegamenti con la criminalità organizzata; vi sia necessità di scambio informativo e coordinamento investigativo;
- Mantenimento della competenza delle procure circondariali nei casi in cui il fenomeno presenti una dimensione locale e circoscritta;
- Potenziare le risorse della polizia giudiziaria e di valorizzare protocolli d'indagine elaborati dai distretti di Corte d'Appello;
- Riforma della costituzione di parte civile nei procedimenti ex art. 603 bis c.p. attraverso la modifica degli artt. 74 e ss. del codice di procedura penale.

PARTE 3

IL CONTRIBUTO DELL'ORGANISMO NAZIONALE DI COORDINAMENTO DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI (ONC)

Nell'ambito delle funzioni che la legge attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) acquista particolare rilevanza l'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri (ONC), istituito presso il CNEL dall'articolo 42, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", ferme restando le competenze in materia del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'Organismo è preposto allo svolgimento di attività di studio e promozione volte ad accompagnare i percorsi di integrazione sul territorio. Resta ferma, in ogni caso, la potestà delle Regioni e delle Autonomie locali di adottare, in collaborazione con la popolazione straniera, ogni iniziativa necessaria alla rimozione degli impedimenti di ordine economico e sociale che ostacolano l'effettiva parità nell'esercizio dei diritti e dei doveri.

A seguito dell'avvenuta nomina dei nuovi componenti del CNEL della XI consiliatura e in attuazione delle procedure previste all'articolo 8 del regolamento interno degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, con provvedimento del Presidente prot. 2821 del 14 dicembre 2023 si è proceduto a ricostituire l'Organismo al fine di aumentare le occasioni di dialogo e confronto con le Amministrazioni locali e il Terzo settore, in tema di dinamiche di flussi migratori e offerta di lavoro.

Nel quadro delle attribuzioni che il CNEL riceve dalla normativa vigente, è stato sottoscritto in data 14 marzo 2024 (prot. 824/2024) un accordo interistituzionale con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali che ha individuato nell'Organismo anche la sede di consultazione operativa di comune riferimento tra le Parti sociali, non solo per le attività di confronto e dialogo sociale in ordine all'integrazione della popolazione straniera, ma anche per la programmazione e la realizzazione degli adempimenti di natura tecnica.

Di particolare rilevanza risulta l'apporto, realizzato attraverso il rinnovato inserimento, nella composizione dell'Organismo, di rappresentanti delle Regioni e del sistema degli Enti locali, nonché delle organizzazioni di riferimento delle comunità straniere maggiormente numerose sul territorio italiano, e di organizzazioni del Terzo settore.

In base alla normativa sopra richiamata (articolo 56, comma 2, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, attuativo del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) in ordine alla determinazione di composizione e nomina da adottarsi d'intesa con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri è presieduto dal Presidente del CNEL ovvero, su sua delega, da un consigliere del CNEL, e ne fanno parte, oltre a tre consiglieri membri di diritto i seguenti rappresentanti:

- un rappresentante del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno;
- un rappresentante della Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche

- migratorie del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale;
- un rappresentante della Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della Salute;
 - un rappresentante della Direzione Generale delle Politiche migratorie e per l'inserimento sociale e lavorativo dei migranti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali;
 - un rappresentante della Direzione generale per lo studente, l'inclusione e l'orientamento scolastico del Ministero dell'Istruzione e del Merito;
 - un rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Regioni;
 - un rappresentante dell'ANCI;
 - un rappresentante dell'INPS;
 - il Direttore generale dell'UNAR o suo delegato;
 - tre rappresentanti designati dal Consiglio Nazionale del Terzo settore fra gli Enti che si occupano statutariamente di assistenza, integrazione e/o rappresentanza degli stranieri in Italia, quali ANOLF, AiBi e Legacoop.

A supporto del dibattito in corso, presso la Commissione I, l'ONC ha elaborato il presente contributo specifico includendo diversi i contributi ed i progetti raccolti, trasmessi sia dalle parti sociali sia dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nonché dall'ANCI.

Gli ultimi decreti-legge introducono importanti novità e politiche di contrasto al fenomeno del caporalato e dell'economia sommersa per favorire un "accesso fisiologico" al mercato del lavoro da parte degli stranieri. Tuttavia, il tema delle deteriorazioni delle condizioni lavorative, che conducono fino a nuove condizioni di schiavitù moderna in cui versano i lavoratori, non viene affrontato in modo esaustivo.

In virtù delle annotazioni e osservazioni di carattere giuridico, sono state raccolte delle proposte per la costruzione di una comunità e una società più consapevole sulla tutela e sulla vulnerabilità delle vittime. Si auspica, inoltre, che in futuro il tema del caporalato sia oggetto di dibattito politico, studi e iniziative che evidenzino la persistenza del fenomeno non solo in agricoltura ma anche in altri settori.

Osservazioni e proposte

1. Riforme e ultime revisioni del quadro normativo

- La procedura di regolarizzazione dovrebbe avere un carattere permanente e continuativo, anche attraverso il rafforzamento del personale degli uffici dedicati ai migranti, per consentire l'emersione del lavoro sommerso e del soggiorno irregolare utile a contrastare le pratiche abusive di reclutamento, l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo;
- Il contrasto non può ridursi alla mera repressione penale e riguardare gli aspetti sanzionatori: è necessario applicare misure preventive a tutela dei lavoratori. Si rende necessaria l'istituzione di Task Force territoriali a carattere permanente con finalità preventiva e di monitoraggio continuo, che possano operare nelle aree geografiche e nei settori agricoli identificati come maggiormente esposti al rischio di sfruttamento lavorativo e di fenomeni di illegalità;
- L'introduzione del permesso di soggiorno per vittime di sfruttamento lavorativo deve essere accompagnata da percorsi di reinserimento concreti – formazione, corsi di lingua, tirocini – per consentire un vero nuovo inizio. Fondamentali anche politiche di housing sociale e trasporti dedicati, che riducano la dipendenza dai caporali, oltre a programmi di formazione e matching gestiti insieme a ANPAL e Centri per l'impiego;
- è necessario rafforzare l'INL incrementando risorse e strumenti, e sperimentando soluzioni innovative, come sistemi digitali di tracciabilità delle giornate lavorative oppure con la creazione di una "carta lavoro agricolo" elettronica.

2. Tutela delle vittime

- Potenziare la consapevolezza delle persone migranti tramite corsi di lingua e integrazione sui doveri, diritti e meccanismi di protezione dei lavoratori;
- Garantire il pieno godimento dei diritti fondamentali dal punto di vista socio-sanitario;
- Promuovere servizi di mediazione linguistica-culturale nelle strutture sanitarie.

3. Comunicazione e formazione

- Prevedere, accanto a sanzioni rigorose, meccanismi premiali per le aziende virtuose (incentivi, certificazioni etiche, accesso privilegiato ai bandi). La responsabilità solidale lungo l'intera catena produttiva è di vitale importanza; allo stesso modo, la contrattazione territoriale rimane un presidio essenziale per prevenire dumping salariale e rafforzare la presenza sindacale nei territori fragili;
- Rafforzare la formazione specialistica indirizzata al personale dei Comuni, elaborati sulla base delle Linee Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza di

tutte le categorie di vittime oggetto di sfruttamento lavorativo;

- Promuovere programmi di formazione per il personale socio-sanitario;
- Avviare campagne di sensibilizzazione rivolte ai cittadini e ai consumatori finali, con un maggior coinvolgimento dei media per valorizzare il contributo dei lavoratori stranieri e incentivare le filiere di produzione certificate ed etiche.

4. Coordinamento e dell'azione di sistema

- Assicurare un approccio integrato alle politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo che dall'ambito locale si estenda a livello nazionale, secondo una logica che faccia emergere le problematiche dal livello più prossimo alle stesse.
- Promuovere azioni di sistema che incentivino un approccio trasversale, anche internamente ai Comuni, facilitando un coordinamento tra settori e uffici delle Amministrazioni con funzioni e ruoli diversi;
- Garantire un effettivo raccordo con il Comitato nazionale per il contrasto al lavoro sommerso, per evitare di duplicare i luoghi di confronto su tematiche analoghe.