



## OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 2/2020

### 1. LO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO IN AGRICOLTURA: IL RUOLO DELLE ONG NELLA LOTTA AL CAPORALATO E NELLA TUTELA DELLE VITTIME IN ITALIA

#### 1. *Le origini del contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato*

«*Trafficking for the purpose of labour exploitation has been on the rise in Italy*». Evidenza eloquente quella del Gruppo d'esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani nel [secondo rapporto di valutazione](#) sullo stato di attuazione in Italia dell'omonima Convenzione, reso pubblico il 28 gennaio 2019.

La [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005](#), riprendendo la definizione del [Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta delle persone, in particolare donne e bambini del 2000](#), ribadisce che «l'espressione tratta di esseri umani – *trafficking in human beings* – indica il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, con la frode, con l'inganno, con l'abuso di autorità o della condizione di vulnerabilità o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o l'espianto di organi» (art. 4). Definizione da cui si evincono tre elementi costituiti del reato:

- la condotta, che consiste nel reclutamento, trasporto, trasferimento, ospitalità o accoglienza di persone, azioni compiute nella prassi dalle organizzazioni criminali che gestiscono le fasi del reclutamento e del trasferimento;
- il mezzo, che consiste nella minaccia, uso della forza o di altre forme di coercizione, rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, il dare o ricevere denaro o altre utilità per ottenere il consenso di una persona che ha il controllo su un'altra. La caratteristica comune di questi mezzi illeciti è di esercitare un condizionamento sulla volontà della vittima;
- la finalità, che consiste nella tipologia di sfruttamento perpetrata, sessuale o lavorativa, la schiavitù, l'asservimento, il prelievo di organi. Essendo la tratta un reato a dolo

specifico, non si richiede la realizzazione concreta dello sfruttamento, ma si ritiene sufficiente la dimostrazione che il reo abbia agito a tale scopo.

Lo sfruttamento lavorativo rappresenta, dunque, una tra le possibili finalità individuabili ai fini della sussistenza del reato di tratta. «*The term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily*». La [Convenzione OIL n. 29 del 1930 sul lavoro forzato](#) propose una definizione di sfruttamento lavorativo intenzionalmente ampia (art. 2), ripresa poi dalla [Convenzione OIL n. 105 del 1957 sull'abolizione del lavoro forzato](#). Con le [Linee Guida OIL sulla tratta e lo sfruttamento lavorativo del 2005](#) è intervenuta una precisazione rispetto alla definizione di quegli indicatori la cui combinazione è utile per individuare i casi di tratta ai fini di sfruttamento lavorativo e dai quali emerge come lo sfruttamento lavorativo si fondi, in ultima istanza, sullo sfruttamento dello stato di vulnerabilità e di bisogno del lavoratore ad opera del datore di lavoro.

Gli indicatori sono stati ulteriormente dettagliati in un [documento congiunto dell'OIL e della Commissione europea riguardante gli Operational indicators of trafficking in human beings \(2009\)](#). Sebbene lo sfruttamento lavorativo riguardi anche i cittadini nazionali (cfr. L. PALMISANO, *Mafia Caporale*, Roma, 2017), la specificità dei lavoratori migranti li rende vittime privilegiate di questa forma di sfruttamento, che spesso rappresenta il fine ultimo della loro storia di tratta ([Save the Children](#)).

In Italia, lo sfruttamento lavorativo è frequentemente associato al cosiddetto “caporalato”, termine che individua un sistema di intermediazione illecita del lavoro da parte di un soggetto terzo, ovvero il caporale, che agevola l'incontro tra domanda e offerta di lavoro per fini di lucro.

Il caporalato non è un fenomeno strettamente legato ai lavoratori migranti. Le origini del caporalato si rintracciano nel Meridione italiano agli inizi del Novecento, quando i braccianti si recavano la mattina nelle piazze per essere scelti e portati a lavorare a giornata (cfr. P. ALÒ, *Il caporalato nella tarda modernità. La trasformazione del lavoro da diritto sociale a merce*, Bari, 2010). Tuttavia, «le politiche di liberalizzazione hanno ridato spazio e rinnovato questa forma di intermediazione: l'ampia disponibilità di forza lavoro migrante e la loro condizione di segregazione sociale e spaziale (molti lavoratori e lavoratrici vivono in baraccopoli o casolari isolati) hanno recentemente rinvigorito questo sistema, sempre più connotato in termini nazionali ed etnici» ([Open Society European Policy Institute](#)).

Sebbene lo sfruttamento lavorativo ad opera dei caporali riguardi diversi settori, tra cui i trasporti o l'edilizia, si tratta di una prassi spiccatamente presente nel settore dell'agricoltura, settore che, per sua natura, favorisce un tasso di lavoro non regolare più marcato rispetto agli altri. Nel 2017, il settore primario registrava un tasso di irregolarità pari al 23,8%, a fronte del 9,1% riscontrato nel settore secondario e del 13,9% rilevato nel settore terziario (cfr. ISTAT, *Occupazione regolare, irregolare e popolazione. Tassi di irregolarità, rilevazione marzo 2020*). Dati che, tuttavia, danno riscontro solamente della cosiddetta “punta dell'iceberg” di un fenomeno sommerso. Da un lato, esso si cela sotto le maglie della legalità per quanto riguarda i lavoratori stagionali e, dall'altro, fa abbondantemente leva sullo stato di irregolarità dei lavoratori stranieri privi di titolo di soggiorno e di iscrizione anagrafica.

## 2. Evoluzione della normativa e adozione del Piano triennale 2020-2022

La prima normativa che pose un divieto inerentemente allo svolgimento di attività di intermediazione illecita destinate al collocamento dei lavoratori risale alla [Legge 29 aprile 1949, n. 264 \(Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati\)](#), che prevedeva, ai sensi dell'art. 27, ipotesi di ammenda e di sequestro dei mezzi di trasporto impiegati nell'attività illecita in caso di violazione. Il divieto venne successivamente confermato ai sensi degli artt. 1 e 2 della [Legge del 23 ottobre 1960, n. 1369 \(Divieto di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro e nuova disciplina dell'impiego di mano d'opera negli appalti di opere e di servizi\)](#), sebbene fu poi formalmente abolito, nell'ottica di una riformulazione degli strumenti attinenti in materia di diritto del lavoro, dal [Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 \(Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge 14 febbraio 2003, n. 30\)](#).

Solo con il [Decreto Legge 12 agosto 2011, n. 138, convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148 \(Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo\)](#), è stato introdotto nell'ordinamento italiano il reato di “*Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*” (art. 603-bis del Codice penale).

I provvedimenti adottati fino a quel momento sono dunque coronati in una previsione che esauriva la disciplina di contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo e del caporalato nell'ottica dell'azione penale. Non si tratta di una constatazione isolata ed eccezionale. Per contrastare questa tipologia di fenomeni, quali la tratta e lo sfruttamento, è stata generalmente prevista, anche a livello internazionale, l'adozione di una normativa primigenia ispirata alla *prosecution*, piuttosto che alla *prevention* o alla *protection*.

Non è un caso che, ad esempio, la Convenzione del Consiglio d'Europa sul contrasto alla tratta di esseri umani del 2005, sopra menzionata, e la [Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime](#), furono adottate con lo specifico intento di sviluppare le disposizioni contenute nel Protocollo ONU sulla tratta del 2000, rafforzando, in particolar modo, le misure di protezione e tutela delle vittime. Similmente, le Convenzione OIL n. 29 del 1930 e n. 105 del 1957, entrambe ratificate dall'Italia (rispettivamente con [Legge 29 gennaio 1934, n. 274](#) e con [Legge 24 aprile 1967, n. 447](#)), non contemplavano previsioni atte a incentivare l'adozione di misure di prevenzione del fenomeno o di assistenza e/o supporto alle vittime. Per queste misure si è dovuta attendere l'adozione del [Protocollo n. 29 del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930](#) che, tuttavia, *l'Italia non ha ancora ratificato*. I successivi provvedimenti hanno tentato, senza grandi successi, di intercettare tutte le diverse direttrici:

- il [Decreto Legislativo 16 luglio 2012, n. 109 \(Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare\)](#). Tale provvedimento, da un lato, aumenta le sanzioni nei confronti dei datori lavoro che assumono lavoratori irregolari e, dall'altro, prevede la possibilità di rilasciare, nei confronti dello straniero che presenti denuncia o cooperi nel procedimento penale instaurato verso il datore di lavoro, un permesso di soggiorno ex art. 18 del [Decreto Legislativo 26 luglio 1988, n. 286 \(Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero\)](#);
- il [Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito in Legge 11 agosto 2014, n. 116 \(Disposizioni urgenti per il settore agricolo e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e](#)

*universitaria, il rilascio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea*). Ai sensi dell'art. 6, la norma ha previsto l'istituzione presso l'INPS della [Rete del lavoro agricolo di qualità](#), ovvero di un elenco di imprese agricole e altri soggetti indicati dalla normativa vigente che, su presentazione di apposita istanza, si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e sul valore aggiunto. Obiettivo della Rete del lavoro agricolo di qualità è quello di favorire la responsabilizzazione della relativa sezione di mercato;

- il [Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 149 \(Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della Legge 10 dicembre 2014, n. 183\)](#). Questo atto ha costituito l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, inteso quale agenzia unica di diritto pubblico che integra i servizi ispettivi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'INPS e dell'INAIL svolgendo attività di vigilanza in materia di lavoro lungo l'intero territorio nazionale. Inoltre, esso svolge attività di prevenzione, promuovendo iniziative di contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento lavorativo presso le imprese.

Oggi la disciplina più compiuta in materia si ravvisa invece nella [Legge 29 ottobre 2016, n. 199, \(Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo\)](#), che riformula, aggiorna e inasprisce quanto introdotto dal DL 113/2011 all'[art. 603-bis del Codice penale](#), compiendo un passo avanti. La norma ha previsto due distinte figure di reato, ovvero l'intermediazione illecita, perseguendo chiunque recluti manodopera per destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, e lo sfruttamento lavorativo, che invece punisce chiunque utilizzi, assuma o impieghi manodopera, anche mediante intermediazione illecita, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento. Segnatamente, le principali novità sono state le seguenti: a) la riscrittura del reato di caporalato con l'introduzione della sanzionabilità anche del datore di lavoro; b) l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità; c) l'arresto obbligatorio in flagranza di reato; d) il rafforzamento dell'istituto della confisca; e) l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato; f) l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato; g) l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo per le misure anti-tratta; h) il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, in funzione di strumento di controllo e di prevenzione del lavoro nero in agricoltura; i) il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo. Sebbene la norma abbia compiuto un significativo sforzo in relazione al rafforzamento dell'azione penale, per quanto andrebbe ulteriormente perfezionata ([C. 4371 Modifiche al codice penale, concernenti il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, e altre disposizioni in materia di semplificazione della disciplina del lavoro agricolo, presentata il 16 marzo 2017](#)), mancava ancora una disciplina rigorosa in materia di prevenzione e tutela delle vittime.

Tale lacuna è stata in parte colmata il 20 febbraio 2020 con l'adozione del primo [Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato](#) (2020-2022) presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Esso definisce la strategia nazionale in materia di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo, in linea con [l'Obiettivo 8 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite](#) sulla crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, l'occupazione piena e il lavoro dignitoso per tutti. La strategia è strutturata secondo le quattro direttrici riconosciute dalla normativa di riferimento a livello europeo e nazionale, in parte citate: i) la prevenzione; ii) la vigilanza e il contrasto; iii) la protezione e

l'assistenza; iv) la reintegrazione socio-lavorativa. Esse sono ricondotte all'interno di un disegno unitario, che si traduce in un piano d'azione sinergico e trasversale e che, sulla base di un approccio interistituzionale, si declina in 10 azioni prioritarie.

Sebbene nell'ambito del Piano triennale si possa rilevare l'adozione di un approccio di genere, in tale documento mancano accorgimenti puntuali riguardo ad alcune categorie vulnerabili e frequentemente vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, come i minorenni.

Delle 10 azioni prioritarie il Piano triennale ne ascrive ben 7 al solo asse di prevenzione, sopperendo in parte alla mancata ratifica del *Protocollo n. 29 del 2014 relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930*. L'ottava e la nona attengono più specificatamente alla tutela delle vittime, sia in termini di assistenza immediata che di azioni di lungo periodo. «Se finora la Legge ha funzionato in modo importante sul piano della repressione, adesso la priorità è intervenire dando protezione alle persone, ai lavoratori italiani e stranieri a cui vengono negati diritti elementari» ([Ministero delle politiche agricole, agroalimentari e forestali, Comunicato stampa del 20 febbraio 2020](#)). Dichiarazioni, queste, che tentano di intercettare le rilevazioni delle [inchieste della Direzione Investigativa Antimafia](#), nonché le raccomandazioni delle Ong che da anni denunciano le condizioni degradanti in cui versa la manodopera straniera in alcuni territori chiave dello sfruttamento lavorativo e del caporalato ([InMigrazione](#), [Medici senza Frontiere](#), [Intersos](#), [Medici per i Diritti Umani](#)). «Si parte dal trasporto, si arriva all'alloggio e si finisce con il cibo, le cure mediche, la corrente elettrica, l'acqua, il sesso: tutto venduto a caro prezzo, soprattutto quando gli immigrati sono "richiusi" in quartieri spontanei che essi stessi non disdegnano di chiamare, con una certa ironia, Ghetti» (Y. SAGNET, L. PALMISANO, *Ghetto Italia. I braccianti stranieri tra caporalato e sfruttamento*, Roma, 2015).

Condizioni di vita al limite dell'inumanità, sulla base delle quali le Ong hanno raccomandato alle istituzioni l'adozione di provvedimenti che travalichino i confini del mercato del lavoro, quali l'intensificazione dei controlli da parte degli ispettori del lavoro, e si estendano alle cure sanitarie, alle quali deve essere garantito l'accesso, o alle soluzioni abitative di lungo periodo, che dovrebbero assicurare contestualmente l'iscrizione anagrafica considerata quale presupposto necessario per il godimento dei diritti individuali.

La [pandemia di COVID-19](#) sta esasperando queste criticità, rendendo quanto mai urgente intervenire mediante l'adozione di soluzioni strutturali che trascendano l'eccezionalità della corrente emergenza sanitaria. Risale al 20 marzo scorso la [lettera appello](#) indirizzata al Presidente della Repubblica, al Capo del Governo e ai Ministri competenti da parte della Flai/Cgil e di altri rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni del terzo settore impegnate nel campo dell'ecologia, della tutela dei diritti umani. La richiesta immediata è quella della messa in sicurezza dei braccianti stranieri irregolari che vivono nella miseria e nel sovraffollamento dei ghetti, prevenendo soluzioni alloggiative alternative mediante l'allestimento e la requisizione di immobili. L'emergenza sanitaria sta anche provocando forti contraccolpi all'intera economia nazionale. In particolare, il settore agricolo ([Freschfel Europe](#), [Coldiretti](#)), ha risentito dell'interruzione dei flussi dei lavoratori stagionali provenienti dai Paesi dell'Est Europa. I braccianti stranieri irregolari stanno tamponando un gap a beneficio dell'intera nazione. «Ma occorre garantire loro i diritti fondamentali (...) Diventa quindi fondamentale una regolarizzazione per far emergere chi è costretto a vivere e lavorare in condizioni di irregolarità». Alcuni istituti di ricerca e organizzazioni di categoria hanno anche accennato alla possibilità di procedere con una sanatoria ([Istituto Bruno Leoni](#), [Confederazione Italiana Agricoltori](#)). Tale



provvedimento non solo consentirebbe alle persone di accedere a un titolo di soggiorno e conseguentemente alle relative garanzie, soprattutto in termini sanitari, ma avrebbe anche delle ricadute positive sull'economia nazionale. Difatti, «un provvedimento di regolarizzazione, che in Italia manca dal 2012, oltre a coinvolgere una platea di 150 mila persone e a inserire in una cornice di legalità i lavoratori già presenti nel nostro Paese, potrebbe portare nelle casse dello Stato anche nuove entrate per 1,2 miliardi di euro, tra Irpef e contributi previdenziali».

### 3. *Diritti umani e caporalato: dal fair trade ai progetti sul campo*

Nel contrasto ai fenomeni dello sfruttamento lavorativo e del caporalato hanno assunto un ruolo importante le azioni promosse dalla [World Fair Trade Organization](#) (WFTO), ovvero della Federazione Mondiale del Commercio Equo e Solidale. Negli anni la WFTO ha promosso una partnership economica basata sul dialogo, la trasparenza e il rispetto, che mira ad una maggiore equità tra Nord e Sud del mondo attraverso il commercio internazionale e contribuisce allo sviluppo sostenibile complessivo attraverso l'offerta di migliori condizioni economiche e assicurando i diritti per produttori marginalizzati dal mercato e dei lavoratori.

Le organizzazioni aderenti alla WFTO, che agiscono sulla base degli *standard* del *Fair Trade* e del relativo codice di condotta, sono coinvolte attivamente nell'assistenza tecnica ai produttori, nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle istituzioni e nello sviluppo di campagne volte al cambiamento delle regole e delle pratiche del commercio internazionale. Azioni che hanno rafforzato la lotta alle forme di sfruttamento lavorativo in agricoltura.

In Italia i principi del *Fair Trade* hanno indotto associazioni e organizzazioni a stimolare l'adozione da parte delle imprese di sistemi di certificazione della qualità dei prodotti. Con la campagna [Tomato Revolution](#), Altromercato, la principale realtà del commercio equo e solidale in Italia, ha promosso una filiera trasparente per mezzo di una "etichetta narrante" applicata sui prodotti, recante informazioni sul processo di produzione e sulle aziende coinvolte. In particolare, il progetto ha previsto la produzione di pomodori biologici da parte di lavoratori con contratti regolari e il supporto degli agricoltori e di diversi progetti sociali in Puglia. I principi del *Fair Trade* hanno anche ispirato e favorito la formazione di reti agroalimentari alternative e di gruppi di acquisto solidale. Due associazioni di attivisti, Africalabria ed Equosud, operative nella Piana di Gioia Tauro-Rosarno in Calabria, hanno lanciato nel 2011 la campagna [SOS Rosarno](#). Nata con l'obiettivo di contrastare lo sfruttamento dei lavoratori agricoli e dei piccoli produttori nella filiera di produzione degli agrumi, la campagna ha promosso una filiera alternativa delle arance prodotte da piccoli agricoltori, raccolte da lavoratori migranti regolari e distribuite tramite più di 500 gruppi di acquisto solidale. I produttori garantiscono contratti di lavoro stagionali regolari per le attività di raccolta, consentendo ai lavoratori migranti coinvolti di restare nello stesso luogo ed evitando quella mobilità circolare e forzata che li costringe a spostarsi (o ad essere spostati) da un ghetto all'altro per trovare lavoro. Al concetto di rete si ispirano anche le campagne [Alimentare la cultura](#), promossa dalla *community* Funky Tomato, e [Contro ogni forma di caporalato](#), promossa dagli attivisti di NO Cap, entrambe finalizzate a promuovere un'economia etica e responsabile mediante la creazione di un modello di filiera di produzione partecipata ad alto impatto culturale che contrasti lo sfruttamento lavorativo e garantisca il riconoscimento dei diritti tanto del lavoratore, quanto della persona.

Soluzione innovativa, che si propone quale alternativa concreta all'intermediazione illecita del caporalato, è quella del *matching* etico di Humus. Si tratta di un servizio di [job sharing gratuito](#) che, mediante un database di manodopera segnalata dai centri che ospitano richiedenti protezione internazionale e rifugiati, si occupa di colloquiare e profilare i lavoratori e di metterli in contatto con le aziende interessate, supportando queste ultime fornendo un servizio di mediazione linguistica e culturale.

Favorire la creazione di un'economia etica e responsabile passa anzitutto attraverso l'attuazione di azioni di prevenzione nei confronti di imprese e datori di lavoro, azioni che trascendono l'area del *Fair Trade* e coinvolgono anche organizzazioni attive direttamente nel contrasto ai fenomeni della tratta e dello sfruttamento. Dal 2018 la Coalizione Italiana per la Libertà e i Diritti civili collabora con *partner* romeni, bulgari, greci e tedeschi nell'ambito del progetto europeo *Anti-trafficking stakeholders and economic sectors networking, cooperation to combat the business of human trafficking chain*, finanziato dal Fondo per la Sicurezza Interna – Polizia dell'Unione Europea. Il principale *deliverable* del progetto è stato lo sviluppo del [Toolkit “Combattere la tratta di esseri umani”](#) dedicato ai rappresentanti del settore economico con l'obiettivo di fornire indicazioni e strumenti per riorientare le rispettive *policy* in materia. Per tale ragione, il Toolkit è stato elaborato prevedendo sezioni che includono una guida pratica sulle ripercussioni del fenomeno della tratta sui settori economici e proposte per coinvolgere le imprese nel contrasto al fenomeno, un manuale per la formazione dei dipendenti, un codice di condotta per lo staff delle aziende, nonché procedure di *due diligence* per le aziende.

L'attività di prevenzione non può esaurirsi agendo esclusivamente sul versante dell'offerta di mercato. Il lavoro di sensibilizzazione promosso nei confronti delle istituzioni, come l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, è stato alla base dei passi compiuti e portati a coronamento nella stesura e adozione del Piano triennale. Da tale punto di vista è stato significativo il lavoro di *advocacy* promosso dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni, passato mediante l'implementazione di progetti quali [SU.PR.EME – Southern Italy against migrants' labour exploitation and marginalization](#) e [ALT! – Azioni per la Legalità e Tutela del Lavoro](#).

Interventi significativi sono stati promossi in Puglia, dove Terra! Onlus implementa il progetto di inclusione sociale [IN CAMPO! senza caporale](#), offrendo percorsi di formazione professionale in ambito agricolo, approfondimenti sulla legislazione vigente in termini di contratti di lavoro e permessi di soggiorno e alloggi dignitosi, e in Piemonte, dove Bee My Job implementa un [progetto di apicoltura e agricoltura sociale urbana](#) nell'ambito del quale sono realizzati percorsi di tirocinio formativo in aziende apistiche.

Le Ong hanno anche realizzato attività che ricadono sotto la terza direttrice del Piano triennale, ovvero quella riguardante la protezione e l'assistenza delle persone a rischio di sfruttamento. In Calabria e in Puglia, dal 2014 MEDU implementa il progetto [Terragiusta](#). Oltre a prevedere la realizzazione di percorsi di formazione e di tirocinio, il progetto eroga servizi di assistenza sanitaria e legale, con l'obiettivo di ampliare le possibilità di esercitare i propri diritti e di ridurre le vulnerabilità. Sempre a partire dal 2014 Caritas interviene in Sicilia, Puglia, Calabria, Basilicata, Campania, Lazio e Piemonte nell'ambito del progetto [Presidio 3.0](#), con cui sono offerti ai lavoratori assistenza amministrativa per rinnovo e rilascio dei permessi di soggiorno, sostegno legale, accompagnamenti e facilitazione all'accesso ai servizi del territorio, assistenza sanitaria, nonché erogazione di beni di prima necessità. [Assistenza medica e orientamento ai servizi socio-sanitari negli insediamenti informali di braccianti agricoli](#) sono anche fornite da Intersos in Puglia, con le quali l'Ong

intende aumentare l'inclusione delle persone a partire dalla tutela della salute, proponendo soluzioni efficaci che nascono dal coinvolgimento attivo e partecipe di coloro che si trovano a vivere in condizioni di degrado.

#### 4. Conclusioni

L'adozione del Piano triennale ha chiarito le direttrici lungo le quali è necessario lavorare non solo per arginare il fenomeno, ma anche per garantire il rispetto dei diritti umani delle persone sfruttate. Con questo atto è stata data concretezza alle direttrici della *prevention* e della *protection* con riferimento allo sfruttamento in agricoltura, essendo state fino ad oggi circoscritte principalmente al fenomeno della tratta a fini di sfruttamento sessuale.

Il lavoro decennale della società civile, declinato in denunce, raccomandazioni, risposte emergenziali e interventi di lungo termine, ha trovato riscontro e le istituzioni lo hanno capitalizzato nello sviluppo del documento.

Sottolinea [Marco Omizzolo](#) che «il Piano è senz'altro positivo (...) La sua credibilità dipende dalla capacità di non rimanere un piano dei sogni elaborato nelle stanze della politica e di penetrare nelle realtà territoriali, coinvolgendo Regioni, Comuni e soggetti locali nell'elaborazione e attuazione di misure concrete in grado di spezzare la solitudine in cui sono stati lasciati i braccianti vittime di caporalato».

Tuttavia, sarebbe auspicabile che l'adozione del Piano, documento dai connotati marcatamente politici, rappresenti un adeguato incentivo per il successivo irrobustimento di una normativa che resta ancorata all'azione penale.

Da tale punto di vista, la ratifica del *Protocollo n. 29* del 2014 relativo alla *Convenzione sul lavoro forzato* del 1930 consentirebbe di sviluppare ulteriormente le previsioni del Piano triennale. Il Piano dedica ampio spazio alle azioni in materia di prevenzione del fenomeno, riducendo quelle relative alla protezione e alla reintegrazione socio-lavorativa delle vittime. Conseguentemente esso manca di alcune importanti disposizioni, cui invece rimanda il Protocollo n. 29 del 2014, riguardanti l'accesso a meccanismi di ricorso e di risarcimento che siano adeguati ed efficaci, come l'indennizzo.

Sebbene la società civile continuerà ad agire sul fenomeno mediante progetti e attività che, come mostrato, spaziano dalla prevenzione al contrasto, dall'assistenza alla reintegrazione socio-lavorativa, sarebbe opportuno prevedere la partecipazione dei rappresentanti delle Ong e dell'associazionismo ai lavori istituzionali sia per contribuire all'attuazione del Piano, sia per offrire input su eventuali sviluppi normativi in materia.

Con il [Decreto 4 luglio 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali \(Organizzazione e funzionamento del tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura\)](#) è stata prevista l'istituzione del Tavolo azionale, responsabile per l'indirizzo e la programmazione delle attività istituzionale, nonché del monitoraggio dell'attuazione della Legge 199/2016. Non solo. Il Decreto ha anche previsto l'istituzione di Gruppi di lavoro tematici:

- Gruppo 1. Prevenzione, vigilanza e repressione del fenomeno del caporalato, coordinato dall'Ispettorato Nazionale del lavoro;
- Gruppo 2. Filiera produttiva agroalimentare, prezzi dei prodotti agricoli, coordinato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo;
- Gruppo 3. Intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e valorizzazione del ruolo dei Centri per l'impiego, coordinato dall'ANPAL;
- Gruppo 4. Trasporti, coordinato dalla Regione Basilicata;



- Gruppo 5. Alloggi e foresterie temporanee, coordinato dall'ANCI;
- Gruppo 6. Rete del lavoro agricolo di qualità, coordinato dall'INPS.

E' pertanto opportuno che sia garantita la partecipazione dei rappresentanti della società civile, alternativamente in base alla rispettiva *mission*, ai Gruppi di lavoro tematici, così come la loro presenza è stata assicurata nei Gruppi di lavoro dal [Dipartimento per le Pari Opportunità](#) in materia di contrasto alla tratta di esseri umani.

PAOLO HOWARD