

Dieci tesi per il contrasto ai “caporalati”

Nel corso del 2020 e del 2021, l'Associazione Vittorio Bachelet, l'Università del Salento e la Fondazione don Tonino Bello hanno promosso un percorso di riflessione e proposta sul fenomeno dei “caporalati”, attraverso tre seminari preparatori svoltisi on line, il cui frutto è stato riversato nella Giornata nazionale svoltasi a Lecce il 15 novembre 2021, dove sono state presentate e discusse le 10 tesi.

Il presidente dell'Associazione Vittorio Bachelet, prof. Renato Balduzzi, il rettore dell'Università del Salento, prof. Fabio Pollice e il dott. Giancarlo Piccinni, presidente della Fondazione don Tonino Bello, ringraziano i tanti docenti, magistrati, dirigenti ministeriali, ufficiali delle forze dell'ordine, sindacalisti, esponenti dell'imprenditoria, della cooperazione e del volontariato, nonché gli operatori dell'informazione che hanno contribuito alla discussione. In particolare, gli organizzatori vogliono sottolineare la partecipazione della Direzione generale immigrazione e politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, della Caritas Italiana, dell'Associazione Libera, della Fondazione Fai-Cisl, dell'Osservatorio “Placido Rizzotto” di Flai-Cgil, dell'Osservatorio Agromafie di Coldiretti, di Confcooperative Fedagripesca, di Princes Industrie Alimentari. Il ringraziamento va altresì al prof. Luigi Melica e ai suoi collaboratori e studenti per la cura della traduzione in inglese e l'accoglienza nella Giornata di Lecce.

Ten proposals against illegal gangmastering(s)

In 2020 and 2021, the Association “Vittorio Bachelet”, in collaboration with the University of Salento and the Foundation “Don Tonino Bello”, have promoted an initiative in order to focus on the phenomenon of the “illegal gangmastering” and to settle some proposals against it. After three preparatory web-seminars, they have organized a National Conference, held in Lecce on 15th November 2021, where the Ten Proposals were presented and discussed.

The president of the Vittorio Bachelet Association, prof. Renato Balduzzi, the rector of the University of Salento, prof. Fabio Pollice, and the president of the Foundation “Don Tonino Bello”, dr. Giancarlo Piccinni, desire to thank the many teachers, magistrates, ministerial heads, law enforcement officers, trade unionists, employers and exponents of industry, NGOs, as well as information operators who have contributed to the discussion. In particular, they want to underline the participation of: Directorate for Immigration and Integration Policies of the Ministry of Labor and Social Policies, Caritas Italiana, Associazione Libera, Fondazione Fai-Cisl, Osservatorio “Placido Rizzotto” Flai-Cgil, Osservatorio Agromafie-Coldiretti, Confcooperative-Fedagripesca, Princes Industrie Alimentari. Special thanks to prof. Luigi Melica and to his collaborators and students for the translation in English of the Ten Proposals and for the support to organization of the National Conference in Lecce.

Dieci tesi per il contrasto ai “caporalati”

1. Caporalati al plurale. Partire dall’agricoltura, per allargare e approfondire lo sguardo.

Il “caporalato” ha una lunga storia nel nostro, come in altri Paesi. Si evolve con le forme della produzione e con la società nella quale si nasconde.

Non è corretto parlare di caporalato come se l’intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro nei quale esso si sostanzia rappresentassero un fenomeno omogeneo. Quello agricolo costituisce la componente storica, a tutt’oggi quantitativamente più consistente, dei caporalati e in esso si sommano molteplici caratteri che lo rendono tra le più gravi e odiose negazioni della dignità del lavoro:

- a) la sottoposizione del bracciante a condizioni di lavoro opprimenti, rischiose e indegne;
- b) la frequente segregazione sociale e razziale, con la creazione di situazioni relazionali e abitative degradanti;
- c) lo sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali, in sé e quale forma di affermazione del proprio potere criminale sul territorio;
- d) la turbativa di un mercato già sottoposto a pesanti pressioni per la concorrenza internazionale, con conseguenze negative su tutta la filiera, ecc..

Sul caporalato in agricoltura doverosamente si sono concentrate le iniziative di contrasto di portata sistematica, che occorre ancora rafforzare mediante maggiori strumenti di ordine amministrativo, finanziario e sociale.

Tuttavia, accanto al caporalato in agricoltura, continuano ad esistere manifestazioni storicamente note del fenomeno in altri settori economici rilevanti, in Italia come in altri paesi europei. Diverse indagini della

Ten proposals against illegal gangmastering(s)

1. Different types of illegal gangmastering. Starting from agriculture to broaden and deepen the debate

Illegal gangmastering (in Italian: “caporalato”) has a long history in our country, as it has in others. It evolves with the forms of production and with the society in which it hides.

It is not correct to talk about illegal gangmastering as though illicit brokering and exploitation of labour, of which it is constituted, represent a homogeneous phenomenon. The agricultural version certainly represents the historical component, still today quantitatively more consistent, to which are added further distinctive features that make it the most serious and hateful denial of the dignity of work:

- e) the subjection of the workers to oppressive, risky and unworthy working conditions;
- f) the frequent social and racial segregation, with the creation of degrading relational and living environment;
- g) the exploitation itself by criminal organisation as a form of assertion of their criminal power in the territory;
- h) the disruption of a market already under heavy pressure from international competition, with negative consequences for the whole supply chain, etc.

Systematic law enforcement initiatives have been carried out against illegal gangmastering in agriculture, but these have to be strengthened by additional administrative, financial and social tools.

However, in addition to agricultural illegal gangmastering, historically known manifestations of the phenomenon continue to exist in other relevant economic sectors, in Italy as in other European countries.

magistratura hanno rilevato condotte simili perpetrate, non solo in agricoltura (Spagna, Grecia e Francia), ma anche nella macellazione delle carni (Germania), nell'edilizia, nella logistica e nell'editoria.

Trattasi, dunque, di un fenomeno europeo che probabilmente richiede, anche nel campo della repressione penale, una risposta sovranazionale. A tal fine, la legge penale italiana sembra offrire una risposta molto efficace in materia e dunque potrebbe essere utilizzata come modello per formulare una fattispecie incriminatrice a livello europeo che avvicini i sistemi giuridici dei diversi Stati membri. Tale fattispecie potrebbe trovare fondamento nell'art. 83, par. 1, TFUE, mediante l'introduzione da parte del Consiglio di norme minime finalizzate al contrasto di fenomeni transnazionali che ricadano nell'ambito della criminalità organizzata, potendo ad esse ricondursi il fenomeno dei caporalati.

Si sono inoltre fatte strada nuove forme di intermediazione e sfruttamento nel settore dei servizi, ivi comprese le attività della c.d. *gig economy* che trovano supporto organizzativo nelle più avanzate tecnologie digitali. Ne sono un esempio le note vicende giudiziarie concernenti il *food delivery* (si veda in particolare la pronuncia, in data 15 ottobre 2021, del Tribunale di Milano di condanna per l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro dei c.d. *riders*), che confermano la necessità di avere uno sguardo sui caporalati più largo e, altresì, maggiormente capace di penetrare la superficie di situazioni apparentemente "normali", non collegate con l'attività di organizzazioni mafiose, ma che danno origine a gravi violazioni delle normative in materia di lavoro.

Le piattaforme di lavoro digitali svolgono un ruolo importante nella nostra economia in quanto apportano innovazione, creano posti di lavoro e contribuiscono a soddisfare la domanda dei consumatori. Nei riguardi dei lavoratori delle piattaforme digitali va garantita la *privacy* e il controllo umano degli algoritmi che permettono il funzionamento delle piattaforme, attraverso il diritto ad essere informati sui sistemi in uso di monitoraggio e decisionali automatizzati e su come essi influenzano le condizioni di lavoro. Tali obiettivi rientrano nella proposta di direttiva sulle tutele ai lavoratori delle piattaforme digitali presentata dalla Commissione europea.

Several judicial investigations have found similar conduct not only in agriculture (Spain, Greece and France), but also in the field of meat slaughter (Germany), construction, logistics and publishing.

This is, therefore, a European phenomenon that probably requires, even in the field of criminal repression, a supranational response. To this end, the Italian criminal law seems to offer a very effective response in this area and could therefore be used as a model for formulating a specific criminal offence at a European level, so as to approximate the legal systems of the different Member States. This offence might be justified upon Art. 83 § 1 TFEU, according to which the Council could introduce minimum standards aimed at combating transnational phenomena which fall within the sphere of organised crime, to which the phenomenon of illegal gangmasterings can be traced back to.

New forms of illicit intermediation and labour exploitation have also made their way in the service sector, including the activities of the so-called "gig economy" that find organizational support in the most advanced digital technologies. An example of this are the well-known judicial cases concerning food delivery (see, in particular, the judgment of the Court of Milan of 15 October 2021 condemning the illicit intermediation and labour exploitation of the so-called "riders") which confirm the need for a broader view, capable at the same time of penetrating the surface of apparently "normal" situations, not linked to the activity of mafia organizations, but which may as well involve serious violations of labour law.

Digital work platforms play an important role in our economy as they bring innovation, create jobs and help meet consumer demand. With regard to workers on digital platforms, the right to privacy and a human control over the algorithms that allow the functioning of the platforms must be guaranteed, through the right to be informed on how automated monitoring and decision-making systems in use work and how they influence working conditions. These objectives are part of the European Commission's proposal for a directive on the protection of workers on digital platforms.

2. La legge penale funziona. Condividere le migliori pratiche giudiziarie.

È convinzione unanime che l'art. 603-*bis* del codice penale, introdotto con il decreto-legge n. 138/2011 (convertito nella l. n. 148/2011) e poi modificato dalla legge n. 199 del 2016, la quale è intervenuta mediante una incisiva disciplina di carattere organico per il contrasto del fenomeno del lavoro nero e dello sfruttamento in agricoltura, abbia impresso una svolta alla repressione del caporalato. Superando l'approccio controverso e inefficace della legislazione precedente ai due interventi menzionati, la nuova fattispecie di reato si mostra capace di abbracciare la pluralità delle condotte nelle quali può sostanzarsi questo fenomeno criminale, reca indici puntuali concernenti le condizioni di sfruttamento che avvantaggiano la certezza e il rigore delle attività d'indagine del pubblico ministero e di cognizione del giudice, ed è altresì sostenuta da misure di carattere preventivo valide a colpire gli interessi economici sottesi.

In tempi in cui la tentazione di ricorrere ad un uso simbolico del diritto penale da parte del legislatore è forte e ha trovato, negli ultimi decenni, numerose dimostrazioni, il riconoscimento, da parte degli operatori del diritto, della funzionalità delle nuove norme a breve distanza dalla loro introduzione rappresenta un elemento incoraggiante, sul quale occorre investire ulteriormente, anche mediante la promozione dello scambio di buone pratiche tra uffici giudiziari e la loro valorizzazione in sede di formazione permanente dei magistrati e delle forze di polizia.

La prassi inquirente sottolinea innanzitutto l'esigenza di organizzare adeguate modalità e tecniche di indagine.

Le Procure che hanno sviluppato maggiore esperienza sul campo segnalano la necessità di adottare modalità investigative analoghe a quelle impiegate nella repressione della criminalità organizzata, idonee a rivelare programmi delittuosi articolati e prolungati nel tempo, al fine di colpire sistemi e organizzazioni nella loro interezza e non limitarsi a sanzionarne singole frazioni.

2. Criminal law works. Sharing best judicial practices.

It is unanimous belief that art. 603-bis of the Italian penal code, introduced with the decree-law n. 138/2011 (converted into law n. 148/2011) and then amended by the law n. 199/2016, which has intervened with an incisive and systematic discipline aimed at fighting the phenomenon of illegal work exploitation in agriculture, has marked a turning point in the repression of illegal gangmastering. Going beyond the controversial and ineffective approach of the legislation preceding the two interventions mentioned above, the new criminal offence is now able to embrace the plurality of conducts in which this criminal phenomenon can be substantiated, containing specific indices aimed at identifying what conditions may be considered as "exploitation", thus favouring the certainty and rigor of the investigation activities of the public prosecutor as well as the cognition of the judge; moreover, it also is supported by preventive measures which are effective in affecting the underlying economic interests.

At a time when the temptation to resort to a symbolic use of criminal law by the legislator is strong and has found, in recent decades, numerous demonstrations, the recognition by legal practitioners of the functionality of the new rules at a short distance from their introduction is encouraging. Yet, further investment is needed, including the promotion of the exchange of good practices between judicial offices and their enhancement in the context of ongoing training of magistrates and police forces.

First of all, the investigative practice emphasises the need to organise appropriate investigative methods and techniques.

The public prosecutors who have developed more experience in the field point to the need to adopt investigative procedures similar to those used in the repression of organised crime, capable of revealing complex and protracted criminal programmes, in order to affect systems and organisations in their entirety and not just to sanction individual infringements.

Inoltre, alla luce dell'esperienza investigativa sui casi di caporalato non riconducibili alla criminalità organizzata, è necessario proseguire nella organizzazione, formazione ed informazione delle forze territoriali di polizia che permetta loro la pronta intercettazione e l'efficace contrasto di detti fenomeni, così da evitarne la diffusione e il degrado verso forme ancor più strutturate ed allarmanti.

In questa prospettiva, si sollecita l'adozione di strumenti che facilitino l'acquisizione delle testimonianze non solo delle vittime del fenomeno, ma anche di coloro i quali hanno assistito allo stesso nelle sue diverse manifestazioni.

Alla luce dell'intreccio tra caporalato e flussi di lavoratori migranti *infra* ed *extra* UE, particolare attenzione va riposta nel far sì che le persone a conoscenza dei fatti o le stesse persone offese permangano sul territorio nazionale o siano comunque poste nelle condizioni di partecipare alla formazione dibattimentale della prova.

Con riferimento al versante economico dello sfruttamento lavorativo, che fa leva sulla corresponsione di trattamenti stipendiali del tutto difforni rispetto a quelli del settore, la prassi rivela la necessità di prestare particolare attenzione a comportamenti dissimulativi (come la successiva forzosa restituzione al caporale o al datore di parte della retribuzione in un primo tempo versata secondo modalità e misura corrette).

L'esperienza maturata nell'impiego del controllo giudiziario dell'azienda che risulti coinvolta in casi di caporalato conferma la particolare efficacia e flessibilità di questo istituto nel perseguire lo scopo di reprimere il reato senza compromettere i livelli occupazionali e il valore economico del complesso aziendale.

Oltre all'introduzione di misure di contrasto patrimoniale (sequestro obbligatorio di profitto, prezzo e provento del reato e la c.d. confisca per equivalente; operatività della confisca presunta di cui all'art 12-*sexies* l. n. 356 del 1992), il legislatore ha proceduto all'inserimento dell'art. 603-*bis* c.p. nel novero dei reati per cui è prevista la responsabilità amministrativa degli enti di cui al d.lgs. n. 231 del 2001. Pertanto, del fatto-reato commesso

In addition, in the light of the investigative experience on illegal gangmastering cases not connected to organised crime, it is necessary to implement organisation, training and information of territorial police forces to enable them to intercept these phenomena immediately and to combat them effectively, so as to avoid their spread and degradation towards even more structured and alarming forms.

In this perspective, the adoption of instruments facilitating the acquisition of the testimonies not only of the victims of the phenomenon, but also of those who have witnessed it in its various manifestations, is urged.

In the light of the intertwining between illegal gangmastering and the flows of intra- and extra-EU migrant workers, particular attention shall be paid to ensuring that the persons who are aware of the facts or the persons who have been offended remain on the national territory or, in any case, are placed in a position to take part in the trial proceedings.

With reference to the economic side of labour exploitation, which relies on the payment of salary treatment completely different from the standards of the sector, the practice reveals the need to pay particular attention to dissimulative conducts (such as the immediate mandatory return to the gangmaster or to the employer of part of the remuneration at first paid in the correct manner and measure).

The experience gained in the use of judicial control over the enterprise that has been involved in a case of illegal gangmastering confirms the particular effectiveness and flexibility of this institution in pursuing the purpose of repressing the crime without compromising employment levels and the economic value of the business as a whole.

In addition to the introduction of countervailing measures (compulsory seizure of profit, price and proceeds of the crime and the so-called "confiscation of the equivalent", as well as the "presumptive confiscation" referred to in art 12-*sexies* l. n. 356/1992), the legislator proceeded to insert art. 603-bis of the Italian penal code among the offences

nell'interesse o a vantaggio dell'impresa da parte di un soggetto in posizione apicale o subordinata, risponde anche l'ente, che rischia l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote, nonché una sanzione interdittiva di durata non inferiore a un anno.

Alle imprese, quindi, è affidato il compito di prevenirne la realizzazione, attraverso l'elaborazione e l'adozione di efficaci modelli di organizzazione e gestione. Si tratta di una misura di intervento che potrebbe assumere una valenza strategica sul piano della prevenzione del reato di cui all'art 603 *bis* c.p.: in tale ottica, riveste un'importanza cruciale la "qualità" dei contenuti del modello organizzativo/gestionale, anche nell'evidente prospettiva di consentire all'ente collettivo di beneficiare dell'ipotesi di esenzione da responsabilità amministrativa derivante da reato, di cui all'art 6 del d.lgs. n. 231 del 2001 .

3. La repressione del reato non basta. Riportare alla legalità i servizi resi dall'economia criminale, anche mediante l'attuazione del Piano triennale di contrasto al caporalato e del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il caporalato dà luogo a forme di sfruttamento dell'uomo sull'uomo al cui disvalore etico e giuridico non è opponibile alcun argomento di carattere economico: la degradazione del lavoro a fattore meramente produttivo, il cui costo deve continuamente essere compresso, e lo smarrimento della sua dimensione assiologica, di fondamento del patto repubblicano, caratterizzano i contesti nei quali si sviluppa il fenomeno. Resta un fatto che una delle ragioni del suo radicamento risiede nella capacità delle mafie di rispondere ad esigenze di organizzazione della produzione mediante "servizi": è intuitiva la necessità che questi le vadano sottratti mediante la promozione di comportamenti etici nell'economia legale e il miglioramento dei servizi pubblici locali.

Reclutamento del personale, gestione del rapporto di lavoro, organizzazione dei trasporti e offerta abitativa temporanea rappresentano

for which the administrative responsibility of the legal entities, set forth by legislative-decree n. 231/2001, is provided. Therefore, for the criminal conduct committed in the interest of or for the benefit of the enterprise by a person in a top position or by a subordinate, the legal entity is also responsible and risks the imposition of a fine from 400 to 1000 shares, as well as a disqualification sanction of not less than one year.

Companies, therefore, are entrusted with the task of preventing the offences, through the elaboration and adoption of effective models of organization and management. This represents a measure that could have a strategic value in terms of prevention of the crime embodied in art. 603-bis of It. penal code: in this perspective, the "quality" of the contents of the organizational/management model is crucial, also in the obvious perspective of allowing the legal entity to benefit from the possibility of exemption from administrative liability arising from crime, as established by art. 6 of legislative-decree n. 231/2001.

3. Repression is not enough. Restoring the legality of the services rendered by the criminal economy, also through the implementation of the three-year Plan of Law Enforcement and the National Recovery and Resilience Plan.

Illegal gangmastering gives rise to forms of man by man exploitation whose ethical and legal disvalue is not opposed to any argument of an economic nature: the degradation of work to a purely productive factor, whose cost must be continuously compressed, and the loss of its axiological dimension, of its foundational role for the republican pact, characterise the contexts in which the phenomenon develops. It remains clear that one of the reasons at its roots lies in the ability of the mafias to respond to the needs related to the organisation of production through "services". It is intuitive that these should be taken away by promoting ethical behaviour in the legal economy and by improving local public services.

fattori della produzione sui quali concentrare adeguate politiche di prevenzione del caporalato. L'intervento su di essi fa parte della strategia delineata dal "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 – 2022", approvato nel febbraio 2020 dal Tavolo operativo, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e oggetto di un'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata nel maggio successivo. L'attuazione del Piano, avviata nell'anno più difficile della pandemia di Covid-19, è in corso e sarà sostenuta anche da alcune riforme e investimenti previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, rivolti sia al potenziamento dei controlli per l'emersione del lavoro sommerso sia al superamento degli insediamenti abusivi attraverso l'identificazione di soluzioni alloggiative adeguate, i quali affiancheranno quelli già previsti nell'ambito del PON "Legalità", finanziato sul Fondo europeo di sviluppo regionale, e da altri programmi di settore. Nei confronti dell'attuazione di tali programmi, così come delle iniziative promosse da regioni ed enti locali, è opportuna una diffusa opera di sostegno e di monitoraggio, anche nell'ottica di aumentare le potenzialità di impatto del PNRR sul contrasto al fenomeno, con riferimento sia agli interventi già considerati parte della predetta strategia (potenziamento dell'ispettorato del lavoro, housing sociale), sia a quelli in grado di concorrervi indirettamente (ad es. infrastrutture e trasporti).

In particolare, appare utile realizzare una raccolta sistematica di tutta la documentazione inerente gli interventi messi in atto, non soltanto per una valutazione delle problematiche emerse in sede di attuazione, ma anche per stimolare la emulazione in altri contesti territoriali delle migliori esperienze realizzate. Tale compito potrebbe essere proficuamente svolto, ad esempio, in attuazione del "Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato" (14 luglio 2021), che ha visto come parti firmatarie il Ministro dell'interno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ed il Presidente del Consiglio nazionale dell'ANCI.

Recruitment of personnel, management of the employment relationship, organization of the transports and temporary provision of accommodation are factors of the productive sector on which to concentrate adequate policies of prevention of illegal gangmastering. Intervening upon them is part of the strategy outlined by the "Three-year Plan against labour exploitation in agriculture and illegal gangmastering 2020-2022", approved in February 2020 by the Operational Table established at the Ministry of Labour and Social Policies and subjected to an agreement reached at the Joint Conference the following May. The implementation of the Plan, launched in the most difficult year of the Covid-19 pandemic, is ongoing and will also be supported by some reforms and investments foreseen in the National Recovery and Resilience Plan, aimed both at strengthening controls carried out in order to favour the emersion of undeclared work and at overcoming abusive settlements through the identification of suitable housing solutions, which will accompany those already provided for under the PON "Legality", funded by the European Regional Development Fund and by other sectoral programmes. With regard to the implementation of these programmes, as well as to the initiatives promoted by regions and local authorities, there is a need for widespread support and monitoring, also with a view to increasing the potential impact of the NRRP on combating the phenomenon, with reference both to the interventions already considered part of the aforementioned strategy (strengthening of the labour inspectorate, social housing) and to those able to reinforce it indirectly (e.g. infrastructure and transport).

In particular, it would be useful to carry out a systematic collection of all the documentation relating to the measures put in place, not only for an assessment of the problems identified during their implementation, but also to stimulate the emulation of the best experiences in other territorial contexts. This task could be successfully carried out, for example, for the implementation of the "Memorandum of Understanding for the Prevention and Fight against Labour Exploitation in Agriculture and illegal Gangmastering" (14 July 2021), which saw the Minister of the Interior, the

4. Prezzi e salari devono essere più equi. Promuovere la diffusione dei contratti di filiera, l'allargamento della rete del lavoro agricolo di qualità, l'adozione di comportamenti di consumo più consapevoli e responsabili.

Il modello economico e produttivo nel quale trova spazio il caporalato è interessato da dinamiche di continuo ribasso dei prezzi e dei salari. Si tratta di problemi noti e certamente non limitati al settore agricolo, ma che in questo campo raggiungono livelli tali da favorire il ricorso sistematico al lavoro sommerso e la degradazione verso le situazioni di sfruttamento che sostanziano il caporalato. Questo andamento del mercato deve essere fermato e invertito riconoscendo il giusto valore al lavoro e ai prodotti della filiera agricola e agroalimentare. I contratti pluriennali di filiera, tali da assicurare un maggior equilibrio nella distribuzione del valore tra le imprese, rappresentano strumenti chiave di questa strategia, la quale è stata sostenuta dalla legge del 2016 ed è oggi perseguita nel già menzionato Piano triennale.

L'esperienza conosce importanti casi di successo, nei quali il rapporto tra aziende agricole e aziende industriali della trasformazione si basa su accordi che individuano il prezzo della materia anche in base a valutazioni di tipo agronomico ed evitano che esso possa fluttuare soltanto in forza delle dinamiche di mercato. È importante che i contratti includano anche iniziative di sensibilizzazione e di formazione degli operatori e adeguati controlli circa il rispetto delle condizioni di lavoro nei campi, tali da favorire l'adesione alla rete del lavoro agricolo di qualità istituita presso l'INPS. La corresponsabilizzazione di tutti gli operatori della catena produttiva e l'instaurazione di rapporti di solidarietà tra essi sono dunque decisivi e i contratti di filiera vanno incentivati non soltanto mediante sostegni di natura economica, ma anche attraverso il contrasto nei confronti di forme di azzardo morale e di pratiche sleali di mercato che limitano l'allargamento della rete. Utili indicazioni potrebbero emergere dai risultati ottenuti dalla definizione di parametri di regolarità e congruità del lavoro prevista da alcune normative regionali (Lazio e Calabria).

Minister of Labour and Social Policy, the Minister of Agricultural Food and Forestry Policy and the President of the ANCI as signatory parties.

4. Prices and wages must be fairer. Promoting the dissemination of supply chain contracts, the expansion of the network of quality agricultural work, the adoption of more conscious and responsible consumer behaviour.

The economic and productive model in which illegal gangmastering finds space is affected by downward dynamics of prices and wages. These problems are well-known and certainly not confined to the agricultural sector, but in this field they reach levels that encourage the systematic use of undeclared work and degradation towards the exploitation situations. This development of the market must be stopped and reversed by recognizing the right value to work and to the products of the agricultural and agri-food chain. Multiannual supply chain contracts, which ensure a greater balance in the distribution of value between companies, are key tools of this strategy, which was supported by the 2016 law and is now pursued in the aforementioned Three-Year Plan.

Experience shows important successful cases, in which the relationship between agricultural companies and industrial processing companies is based on agreements that also identify the price of the material on the basis of agronomic assessments, avoiding its fluctuation as a mere result of market dynamics. It is important that the contracts also include awareness raising and training initiatives for operators as well as adequate controls over the working conditions in the fields, in order to facilitate the adherence to the quality agricultural work network established at INPS. The co-responsibility of all operators in the supply chain and the establishment of solidarity relationships between them are therefore crucial: the supply chain contracts must be encouraged not only through economic support, but also through the fight against forms of moral hazard and unfair market practices that limit the expansion of the network. Useful indications could emerge from the results obtained from the definition of parameters of

A questi obiettivi devono concorrere anche i segmenti finali della filiera, presso i quali è fondamentale che il consumatore abbia la possibilità di riconoscere i prodotti scaturenti dal lavoro agricolo di qualità e di distinguerli da quelli che non offrono analoghe garanzie. A tal fine, va promossa la diffusione di una maggiore consapevolezza culturale del fatto che la qualità del prodotto agroalimentare abbia tra i propri elementi costitutivi il rispetto della legalità e la tutela della dignità del lavoro all'interno del ciclo produttivo. Un valore da esplicitare e corroborare nella discussione pubblica anche con riferimento ad altri settori economici "business to consumer" presso i quali trovano spazio forme di caporalato, come i servizi di cura o il *food delivery*.

Da ultimo, ma parimenti importante, occorre evitare che il sistema pubblico, per effetto del mancato coordinamento con le regole su forniture e appalti, possa sottrarsi, in alcune sue componenti, a questa operazione: il che può accadere quando vi siano gare per l'approvvigionamento di prodotti agroalimentari condotte sulla base del solo criterio del prezzo più basso e quando nella scelta dei fornitori di servizi di ristorazione all'interno della PA – si pensi al settore della ristorazione scolastica – non siano in alcun modo contemplati criteri di selezione che favoriscano l'approvvigionamento presso aziende del settore agroalimentare che assicurino, ad esempio mediante l'adesione alla rete del lavoro agricolo di qualità, l'eticità dei processi produttivi.

5. L'integrazione e l'inclusione dei migranti previene il caporalato. Regolare i flussi migratori non basta, ma senza una politica sull'immigrazione economica i rischi aumentano.

Negli ultimi decenni la quota di lavoratori stranieri (UE ed *extra* UE) nel settore agricolo è costantemente aumentata e risulta sottostimata dai dati ufficiali in ragione del lavoro sommerso. Analoga crescita è osservabile in altri settori interessati dal fenomeno del caporalato, come sono la logistica, i trasporti, i servizi di cura, l'edilizia.

regularity and congruity of work established by some regional regulations (Lazio and Calabria).

To these objectives must also contribute the final segments of the supply chain, where it is essential that the consumer has the opportunity to recognise the products obtained from quality agricultural work and to distinguish them from those which do not offer similar guarantees. To this end, it must be promoted the dissemination of a greater cultural awareness of the fact that the quality of the agri-food product has among its constituent elements the respect of legality and the protection of the dignity of work within the production cycle. These values must be explained and carried forward in the public debate also with reference to other economic sectors "business to consumer", such as care services or food delivery, in which suspicious forms of exploitation may find space.

Finally, but equally important, it is necessary to avoid that the public system, due to the lack of coordination with the rules on supplies and contracts, can escape, in some of its components, to this operation: this can happen when there are tenders for the supply of agri-food products conducted on the basis of the sole criterion of the lowest price and when in the choice of food service providers within the PA – for example, in the sector of school catering - there is no provision for selection criteria to encourage the supply of food to companies that provide food, for example, by joining the network of quality agricultural work or by respecting the ethical nature of production processes.

5. The integration and inclusion of migrants prevents illegal gangmastering. Regulating migration flows is not enough, but the risks increase without an economic immigration policy.

In recent decades, the share of foreign (EU and non-EU) workers in agriculture has steadily increased and is underestimated by official data on undeclared work. Similar growth can be observed in other sectors affected by the phenomenon of illegal gangmastering, such as logistics, transport, care services, construction.

In via generale, la condizione di migrante, in presenza di scarsi livelli di integrazione linguistica e inclusione sociale, espone a più elevati rischi di sfruttamento lavorativo e questo richiede che le politiche di inclusione abbiano un'attenzione specifica nel prevenire quelle condizioni di marginalità e di segregazione sociale e culturale che determinano le situazioni di bisogno nelle quali fanno breccia i caporalati.

La condizione di irregolarità del migrante aumenta esponenzialmente questi rischi e la legislazione più recente favorisce l'emersione del lavoro sommerso e sfruttato mediante l'ammissione a procedure di regolarizzazione del titolo di soggiorno. Si tratta di risposte necessarie delle quali va migliorata l'efficacia: una valutazione approfondita dei risultati delle recenti misure di regolarizzazione appare utile anche ai fini di una eventuale revisione delle procedure ordinarie di emersione dal lavoro nero. Esse di per sé non sono comunque sufficienti, poiché il ricorso al lavoro degli immigrati irregolari dipende anche dalla circostanza che, negli ultimi anni, le politiche nazionali ed europee hanno reagito alla crescita dei flussi migratori concentrando l'attenzione sul problema dei richiedenti asilo ed elevando rigide barriere all'immigrazione di tipo economico. Occorre pertanto reinvestire sulla riapertura e sul controllo dei flussi migratori diretti a soddisfare la domanda di lavoro, stagionale e non. Senza questa operazione, è obiettivamente difficile tracciare la presenza in Italia dei lavoratori migranti e favorire il loro avvio a rapporti di lavoro regolari e garantiti.

Del resto, i soli flussi migratori controllati non bastano: come dimostrano anche esperienze di altri Paesi, laddove la presenza dei lavoratori stranieri temporaneamente presenti non sia assistita da adeguate forme di accompagnamento e di inclusione attiva, maggiore è il rischio che lo sfruttamento lavorativo si insinuï all'interno di rapporti apparentemente regolari. In questa prospettiva, è essenziale che le forze del Terzo settore siano coinvolte non soltanto nella gestione del sistema di accoglienza dei migranti richiedenti asilo e altre forme di protezione internazionale, ma che concorrano anche alla costruzione di percorsi dedicati ai migranti economici, al fine di renderli consapevoli delle regole basilari vigenti in Italia e del lavoro in particolare, unitamente ai servizi offerti nella realtà locale di

Generally speaking, the “migrant” status, in the presence of low levels of linguistic integration and social inclusion, exposes to higher risks of labour exploitation. This requires that inclusion policies have a specific focus in preventing those conditions of marginality and social and cultural segregation that determine the situations of need in which illegal gangmasterings may penetrate.

The status of “irregular migrants” exponentially increases these risks. The most recent legislation favours the emersion of undeclared and exploited work by admitting the victims to procedures for regularisation of the residence permit. These are necessary responses, whose effectiveness needs to be improved: a thorough evaluation of the results of the recent regularisation measures is also useful for a possible revision of the ordinary procedures aimed at favouring the emersion of undeclared work. However, they are per se not sufficient, since the use of illegal immigrants for work also depends on the fact that, in recent years, national and European policies have responded to the growth in migratory flows by focusing on the problem of asylum seekers and raising strict barriers to economic immigration. It is therefore necessary to reinvest on the reopening and control over migratory flows aimed at meeting the demand for both seasonal and not-seasonal work. Without this operation, it is objectively difficult to trace the presence in Italy of migrant workers and to encourage their path towards regular and guaranteed employment relationships.

Nonetheless, mere controlled migratory flows are not enough: as experience from other countries shows, where the temporary presence of foreign workers is not assisted by adequate forms of accompaniment and active inclusion, the risk that exploitation of labour is hidden behind apparently regular relationships grows. In this perspective, it is essential that the third sector forces are not only involved in the management of the reception systems for asylum seekers and in other forms of international protection, but that they also contribute to the construction of paths dedicated to economic migrants, in order to make them aware of the basic rules in force in Italy and particularly on work conditions, as well as of the

soggiorno: il fine è di assicurare a chi è in regola con le disposizioni sul soggiorno, un accesso facilitato alle informazioni, evitando che perda lo status di regolare. A tal fine, si possono utilizzare gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione di cui all'art. 55 ss. del d.lgs. 117/2017, per la cui applicazione il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha recentemente adottato apposite linee guida, possono rappresentare strumenti utili ad attuare questa politica nei singoli territori.

In particolare, i richiedenti protezione internazionale in attesa dell'esito della domanda potrebbero essere formati nel lavoro agricolo, sia al fine di essere impiegati nel caso di accoglimento dell'istanza, sia per permettere loro utilizzare la formazione acquisita una volta tornati nel proprio Paese.

Il presupposto, però, è un cambio di passo nella gestione nazionale ed europea dell'immigrazione economica.

6. La libertà e presa di coscienza dei lavoratori fa parte integrante della lotta al caporalato. Promuovere la presenza delle organizzazioni sindacali nei luoghi a rischio e la sperimentazione di strumenti innovativi di *legal literacy* a vantaggio dei lavoratori.

Tutte le forme di caporalato si avvantaggiano delle situazioni di bisogno dei lavoratori, ma altresì delle loro condizioni di fragilità culturale e di marginalità sociale. Rappresenta una consapevolezza sempre più diffusa che l'indebolimento del sindacato e dei vincoli di solidarietà settoriale e intersettoriale tra lavoratori siano tra i mali che l'attuale modello di sviluppo, in contraddizione aperta con il sistema dei principi costituzionali, ha acuito.

L'esperienza dimostra come la presenza attiva delle organizzazioni sindacali nei settori produttivi più esposti, talora pagata a prezzo della sicurezza personale e della vita da parte dei lavoratori più impegnati, rappresenti un fattore di contrasto delle forme di sfruttamento esistenti, favorendo l'emersione del caporalato e prevenendo la sua diffusione presso i luoghi più a rischio. Tale presenza può essere favorita dalle stesse organizzazioni datoriali, nella prospettiva di costruire, nei settori economici

services offered in the local areas of stay. The aim is to ensure to those who comply with the provisions on residence a facilitated access to information, so as to avoid that they lose their "regular" status. To this end, the tools of co-programming and co-planning referred to in Art. 55 et seq. of legislative-decree n. 117/2017, for whose application the Ministry of Labour and Social Policies has recently adopted specific guidelines, may prove to be useful tools to implement this policy in the whole territory.

In particular, applicants for international protection awaiting for the outcome of the application could be trained in agricultural work, either in view of subsequent hiring in case the application is accepted and to allow them to use the training acquired when they return to their country.

The precondition, however, is a change of pace in the national and European management of economic immigration.

6. The freedom and awareness of workers is an integral part of the fight against illegal gangmastering. Promoting the presence of trade unions in places at risk and the testing of innovative legal literacy tools for the benefit of workers.

All forms of illegal gangmastering take advantage of the needs of workers, but also of their conditions of cultural fragility and social marginality. It is an increasingly widespread awareness that the weakening of the trade unions and the constraints of sectoral and intersectoral solidarity between workers are among the evils that the current development model has exacerbated, in open contradiction with the system of constitutional principles.

Experience shows that the active presence of trade unions in the most exposed productive sectors, sometimes paid at the cost of personal safety and life by the most committed workers, represents a significant factor in contrasting the existing forms of exploitation, in favouring the emersion of illegal gangmastering and in preventing its spread in the places most at risk.

più interessati o esposti al fenomeno dei caporalati, un sistema di relazioni industriali in grado di contribuire ad arginarlo e ad evidenziare i confini tra componenti sane del tessuto produttivo e componenti inquinate, secondo una logica ben nota alla prevenzione e al contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata. Inoltre, la capacitazione dei lavoratori rispetto ai loro diritti e agli strumenti di tutela dei medesimi può transitare anche per soluzioni innovative che sfruttino la diffusione delle tecnologie ICT. In tal senso, sono da osservare e favorire le sperimentazioni che abbiano ad oggetto attività di informazione e formazione (una sorta di *legal literacy*) veicolabili capillarmente da tali tecnologie, come si propone, ad esempio, il progetto *Coming App* promosso dall'Università del Salento con il sostegno del Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI).

7. Le modalità dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo mutano. Occorre conoscere meglio le nuove forme di caporalato e le condizioni di contesto che ne favoriscono lo sviluppo.

La mancanza di un sistema informativo nazionale in grado di raccogliere ed elaborare le informazioni sul fenomeno dei caporalati a fini di programmazione delle relative politiche di contrasto rappresenta un limite che espressamente il Piano triennale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato si propone di superare.

La creazione di tale sistema informativo potrà migliorare la conoscenza del fenomeno, ma a sua volta essa richiede elementi qualitativi che devono essere sviluppati mediante attività di ricerca sul campo. Come accade anche per altri fenomeni criminali, l'azione di repressione penale può aprire breccie importanti per le scienze giuridiche, sociali ed economiche. L'avvio di attività sistematiche a questo riguardo pare particolarmente urgente alla luce dell'emersione di nuove forme di caporalato in settori a forte espansione, che per ora sono state portate alla luce soprattutto dall'attività della magistratura. Una siffatta attività di ricerca e di ricerca-azione dovrebbe non soltanto individuare i caratteri delle nuove forme di caporalato, ma anche le condizioni di contesto che, settore per settore, possono favorirne lo sviluppo.

This presence can be fostered by the employers' organizations themselves, with a view to building, in the economic sectors most affected or exposed to the phenomenon of illegal gangmastering, a system of industrial relations that can help to contain it and highlight the boundaries between healthy components of the productive fabric and polluted components, according to a well-known logic in the field of prevention and fight against the infiltration of organised crime. In addition, instructing the workers on their rights and how to protect them can also pass through innovative solutions able to exploit the dissemination of ICT technologies. In this sense, it is necessary to observe and encourage experiments involving information and training activities (a kind of legal literacy) which can be widely conveyed by these technologies, as proposed, for example, by the Coming App project promoted by the University of Salento with the support of the Asylum, Migration and Integration Fund (FAMI).

7. The methods of illegal brokering and labour exploitation change. It is necessary to know better the new forms of illegal gangmastering and the context conditions which encourage its development.

The lack of a national information system capable of collecting and processing information on the phenomenon of illegal gangmasterings for the purpose of planning the relevant law enforcement policies is a limit that the "Three-year Plan against labour exploitation in agriculture and illegal gangmastering" expressly aims to overcome.

The creation of such an information system may improve knowledge of the phenomenon, but in turn it requires qualitative elements which must be developed through field research activities. As with other criminal phenomena, criminal repression can open important gaps in the legal, social and economic sciences. The start of systematic activities in this regard seems particularly urgent in the light of the emergence of new forms of illegal gangmastering in sectors with a strong expansion, for now brought to light mainly thanks to the activity of the judiciary. Such research and intervention-research should not only identify the characteristics of the new

A tal fine, un primo passo potrebbe essere compiuto mediante il lavoro delle Commissioni permanenti prefettizie, che il Ministero dell'Interno dovrebbe chiedere ai Prefetti di convocare con cadenza mensile, al fine di acquisire informazioni sullo stato del "caporalato" nei diversi settori merceologici e di tenere informato il Ministero dell'evoluzione del fenomeno nella Provincia di riferimento.

8. Territori diversi, forme di segregazione diverse.

Se, storicamente, il caporalato si è sviluppato come un fenomeno legato specialmente al settore agricolo e, in particolare, al modello di organizzazione del settore presente in prevalenza nelle regioni meridionali, i numeri emergenti dalle inchieste giudiziarie mostrano come la sua diffusione, dentro e fuori l'agricoltura, interessi anche altre aree del Paese.

Le regioni e gli enti locali hanno nel tempo sviluppato proprie iniziative di contrasto, la cui esperienza ha peraltro concorso alla formazione del Piano triennale. L'azione delle istituzioni territoriali può essere particolarmente preziosa non solo in ragione della centralità che le loro competenze hanno con riferimento ad alcune azioni di contrasto (es. politiche abitative, trasporto locale, assistenza sanitaria e sociale), ma anche in ragione delle differenti forme che il caporalato può presentare a seconda della conformazione dei sistemi economici locali. A mero titolo di esempio, deve segnalarsi che una delle componenti più importanti del fenomeno, com'è la segregazione sociale dei lavoratori sfruttati, muti conformazione a seconda dei territori, come si può comprendere osservando la diversa struttura (concentrata o diffusa) degli insediamenti abitativi presso i quali i lavoratori sfruttati sono fatti alloggiare.

9. Settori diversi, diverse modalità operative. Apprendere dal modello di contrasto del caporalato in agricoltura per intervenire in altri settori.

La prevalenza del fenomeno in agricoltura e le sue pesanti ricadute sull'intera catena del valore lungo la filiera agroalimentare hanno fatto sì,

forms of illegal gangmastering, but also the context conditions which, sector by sector, may encourage their development.

To this end, a first step could be taken through the work of the Prefectural Permanent Commissions, which the Ministry of the Interior should ask the Prefects to convene on a monthly basis, in order to acquire information on the status of illegal gangmastering in the various productive sectors and to keep the Ministry informed of the evolution of the phenomenon in each province.

8. Different territories, different forms of segregation.

If, historically, illegal gangmastering has developed as a phenomenon linked especially to the agricultural sector and, in particular, to the model of organization of the sector prevalently present in the southern regions, the numbers emerging from the judicial investigations show how its spread, inside and outside agriculture, also regards other areas of the country.

Regional and local authorities have over time developed their own initiatives of contrast, whose experience has also contributed to the formation of the Three-year Plan. The action of the territorial institutions can be particularly valuable not only because of the centrality that their competences have with reference to some actions of contrast (es. housing policies, local transport, health and social assistance), but also because of the different forms that the phenomenon may present depending on the conformation of local economic systems. By way of example, it should be noted that one of its most important components, such as the social segregation of exploited workers, changes in shape depending on the territory, as can be understood by observing the different structure (concentrated or widespread) of the residential areas in which the exploited workers are housed.

9. Different sectors, different operating modes. Learning from the model of fight against illegal gangmastering in agriculture to intervene in other sectors.

anche in ragione dei livelli di sfruttamento e di degradazione della dignità umana che il caporalato ha fatto registrare in alcuni territori rurali storicamente più interessati, che le istituzioni abbiano assegnato una priorità a questo settore e che lo stesso modello di lotta al caporalato sia stato strutturato intorno ad esso, come dimostra il Piano triennale già menzionato.

Questa circostanza pone di fronte, come già accennato, al rischio di non assegnare la dovuta attenzione a forme di intermediazione illecita e di sfruttamento del lavoro che colpiscono altri settori con eguale disumanità e con analoghi effetti di inquinamento del sistema produttivo. Tuttavia, essa offre anche l'opportunità di partire dal modello di contrasto che è stato e continua ad essere sperimentato nel settore agricolo al fine di adattarlo agli altri. La già segnalata crescita del fenomeno in altri settori storici o nuovi induce tuttavia a chiedersi se non sia sensato ricavare, all'interno della strategia di contrasto al lavoro sommerso cofinanziata dal PNRR, uno spazio per i "nuovi caporalati", in vista di un'eventuale pianificazione *ad hoc*.

10. Comunicazione pubblica ed educazione civica.

L'approccio dei media al caporalato risente di limiti analoghi a quelli che riguardano fenomeni criminali che, per loro natura, tendono a nascondersi dai riflettori del dibattito pubblico.

Occorre investire maggiori risorse, anzitutto intellettuali, per superare la logica del racconto emergenziale e della reazione emotiva alla notizia di cronaca. In questa prospettiva, non si tratta solo di stimolare il dibattito pubblico ad un'attenzione più continuativa, attenta a registrare progressi o arretramenti nelle diverse dimensioni di lotta al caporalato, ma anche di adottare più estesamente azioni di tipo informativo e formativo rivolte ad accrescere la conoscenza e la consapevolezza generale sul fenomeno. Il rovesciamento dei principi costituzionali che questa forma di sfruttamento del lavoro determina sembra rendere opportuno che simili iniziative culturali abbraccino il mondo della scuola, anche nel quadro della nuova disciplina dell'educazione civica, la quale, più che nel passato, valorizza il rapporto tra programmi scolastici, territorio e Terzo settore.

The prevalence of the phenomenon in agriculture and its heavy repercussions on the entire agri-food chain – also because of the levels of exploitation and degradation of human dignity that illegal gangmastering has registered in certain historically more affected rural areas – have meant that the institutions have given priority to this area and that the same model of fight against illegal gangmastering has been structured around it, as demonstrated by the already mentioned Three-year Plan.

This circumstance determines, as already mentioned, the risk not to assign the due attention to forms of illicit intermediation and labour exploitation affecting other fields with equal inhumanity and with analogous effects of pollution of the productive system. However, it also offers the opportunity to start from the contrast model that has been and continues to be experienced in the agricultural sector, adapting it to other sectors. The already reported growth of the phenomenon in other historical or new sectors, however, raises the question whether it is reasonable to open, within the strategy of combating undeclared work co-financed by the PNRR, a space for the "new caporalati" in view to possible *ad hoc* planning.

10. Public communication and civic education.

The media's approach to illegal gangmastering is affected by limits similar to those concerning criminal phenomena that, by their nature, tend to hide from the spotlight of public debate.

We need to invest more resources, primarily intellectual resources, to overcome the logic of the emergency narrative and of the emotional reaction to news. In this perspective, it is not only a question of stimulating public debate to a more continuous attention, aimed at recording progress or backwardness in the different dimensions of the fight against illegal gangmastering, but also of adopting more extensive information and training actions aimed at increasing knowledge and general awareness of the phenomenon. The breach of the constitutional principles that this form of exploitation of labour determines seems to make it appropriate for such cultural initiatives to embrace the world of education, also in the framework

	<p>of the new discipline of civic education, which, more than in the past, enhances the relationship between school curricula, territory and third sector.</p>
--	--