



Sfruttamento del lavoro e caporalato in Veneto

RISULTANZE DEL PERCORSO CONOSCITIVO DELLA QUARTA
COMMISSIONE CONSILIARE

Marzo 2025
CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO |

SOMMARIO

Introduzione	1
Un primo inquadramento del fenomeno.....	3
Sfruttamento dei lavoratori e caporalato: un continuum.....	3
Casi emblematici.....	4
Casi di cronaca per settore.....	7
Difficoltà di stima del fenomeno	8
il caporalato in Veneto: dinamiche e fattori strutturali	11
La domanda di manodopera	11
La pressione competitiva.....	12
Cooperative spurie e “senza terra”	13
Fragilità strutturali.....	17
I subappalti	19
Criticità nell'ingresso di lavoratori stranieri regolari.....	22
Il procedimento	23
Le criticità.....	25
Abusi	26
I limiti del sistema dei controlli.....	29
Criticità nei sistemi di verifica settoriali.....	29
Le infiltrazioni della criminalità organizzata nel tessuto economico.....	30
Caratteristiche settoriali.....	32
Agricoltura.....	32
Dati settoriali.....	32
Caratteristiche e rischi specifici	34
Edilizia	36
Dati settoriali.....	36
Caratteristiche e rischi specifici	37
Logistica.....	38
Dati settoriali.....	38
Caratteristiche e rischi specifici	39
Tessile	40
Dati settoriali.....	40
Caratteristiche e rischi specifici	42
Turismo	43
Dati settoriali.....	43
Caratteristiche e rischi specifici	44
Gig economy	45
Altri settori.....	46
Profilo delle vittime: condizioni, vulnerabilità e contesto socio-ambientale.....	47

Caratteristiche socio-demografiche	47
Modalità di ingresso e integrazione	48
L'alloggio	50
I trasporti	51
Alcune considerazioni	51
Azioni di prevenzione, contrasto e monitoraggio	52
Il sistema di controllo: le competenze	52
Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)	52
Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)	55
Servizio Prevenzione Igiene e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (SPISAL)	57
Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)	59
Guardia di Finanza (GdF)	60
Arma dei Carabinieri	62
Polizia di Stato	63
Iniziative regionali	64
I protocolli d'intesa	64
Azioni sul campo e misure di prevenzione operative	70
Progetti regionali di intervento diretto (NAVIGARe e Common Ground)	70
Numero Verde Nazionale Antitratta	72
Attività preventive degli organi di vigilanza	73
Ruolo della mediazione culturale	73
Formazione e sensibilizzazione operativa	73
Un Esempio di buona pratica territoriale: Agri.Bi. Verona	74
Proposte di policy	75
Possibili iniziative a livello regionale	75
Monitoraggio e trasparenza	75
Coordinamento interistituzionale e operativo	76
Sostegno integrato per le vittime	78
Soluzioni per alloggio e trasporto dei lavoratori	80
Formazione e sensibilizzazione	82
Incentivi per la regolarizzazione	83
Politiche Attive del Lavoro e Agricoltura	84
Appalti regionali e beni confiscati	85
Possibili iniziative a livello statale	85
Riforma della gestione dei flussi migratori per lavoro	85
Potenziamento degli organi ispettivi e di controllo	86
Adeguamento del quadro normativo su lavoro e appalti	86
Rafforzamento del sistema giudiziario	87
Strumenti nazionali di supporto e trasparenza	88
Politiche intersettoriali e internazionali	88
Appendice 1 - Contesto normativo	90
Normativa nazionale sul caporalato	90
Contenuto della legge n. 199/2016 e aggiornamenti normativi successivi	92

Norme complementari.....	94
Aggiornamenti recenti	95
I PROVVEDIMENTI REGIONALI DI CONTRASTO DEL CAPORALATO	95
Il Veneto	95
La Puglia.....	97
Regione Basilicata	98
Regione Calabria.....	99
Regione Piemonte.....	100
Regione Emilia-Romagna	101
Altre regioni italiane.....	102
Efficacia delle misure adottate: risultati e criticità	102
Conclusioni.....	106
Appendice 2 - Sintesi delle audizioni	108
Seduta n. 77 del 18 luglio 2024 (Regione del Veneto)	108
Evoluzione storica dell'impegno regionale in materia	108
Dati operativi.....	109
Distribuzione territoriale degli interventi	111
Collaborazioni interistituzionali	111
Meccanismi operativi e profilo delle vittime.....	112
Criticità operative e prospettive evolutive	113
Conclusioni e proposte	114
Seduta N. 75 del 5 settembre 2024 (ADL COBAS e USB).....	116
Note introduttive	116
Evoluzione e caratteristiche del fenomeno del caporalato.....	116
Analisi sistematica del fenomeno del caporalato	118
Analisi delle criticità dell'impianto normativo	119
Cornice operativa per l'intervento regionale.....	120
Cornice analitica per l'implementazione della governance regionale.....	121
Seduta n. 79 del 19 settembre 2024 (Confagricoltura e COPAGRI).....	122
I numeri	122
Le criticità del decreto flussi	123
Squilibri nella filiera agroalimentare.....	124
Proposte per il miglioramento del collocamento e la stabilizzazione dei rapporti di lavoro	125
Proposte alla Regione.....	125
Seduta n. 80 del 26 settembre 2024 (CISL e CGIL)	127
Osservazioni introduttive	127
Criticità del sistema di accoglienza e reclutamento	128
Condizioni di lavoro e sfruttamento.....	128
Intermediazione di manodopera e ruolo delle cooperative.....	129
Carenze nell'applicazione degli strumenti normativi	129
Proposte di intervento	130
Seduta n. 81 del 03 ottobre 2024 (UGL e UIL)	132
Contesto generale e caratterizzazione del fenomeno	132

Proposte	133
Seduta n. 82 del 10 ottobre 2024 (Coldiretti e CIA)	135
Analisi strutturale del comparto agricolo regionale	135
Manifestazione del fenomeno criminoso	136
Evoluzione del quadro normativo e strumenti di contrasto	136
Proposte	138
Seduta n. 84 del 24 ottobre 2024 (Avviso Pubblico)	141
Avviso Pubblico	141
Il fenomeno del caporalato in Veneto	141
Seduta n. 86 del 14 novembre 2024 (INL e Gruppo Carabinieri per la Tutela del Lavoro)	144
Sintesi	144
Seduta n. 87 del 5 dicembre 2024 (INPS)	147
Note introduttive	147
Attività ispettiva e risultati	148
Rete Agricola di Qualità	150
Innovazioni nei sistemi di controllo interistituzionali	151
Necessità di semplificazioni amministrative	151
Seduta n. 88 del 5 dicembre 2024 (Libera)	152
Sintesi	152
Seduta n. 92 del 13 febbraio 2024 (ANCI Veneto)	154
Sintesi	154
Fonti	157

INTRODUZIONE

L'iter istituzionale che ha condotto all'avvio delle audizioni sul fenomeno del caporalato presso la Quarta Commissione consiliare del Veneto trae origine da un'istanza formale presentata l'11 maggio 2021 dalle Consigliere regionali Anna Maria Bigon e Francesca Zottis. La richiesta, protocollata con numero 0007878, evidenziava l'emergere di preoccupanti dinamiche criminali nel territorio veneto, con particolare riferimento allo sfruttamento della manodopera in ambito agricolo e nel settore delle costruzioni. Tale istanza si fondava su evidenze empiriche emerse da indagini delle forze dell'ordine e da rapporti sindacali, con specifico riferimento alle criticità riscontrate presso la multinazionale Fincantieri e nelle aree agricole della pianura padano-veneta.

La Commissione, esaminate le richieste di approfondimenti pervenute, ha deliberato nel corso della seduta n. 76 del 4 luglio 2024 di avviare un ciclo strutturato di audizioni finalizzato alla comprensione del fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo nel territorio veneto, con particolare attenzione alle sue interconnessioni con la criminalità organizzata e le dinamiche economico-produttive regionali, al fine di:

- a) acquisire elementi conoscitivi qualificati circa l'effettiva pervasività del fenomeno nei diversi comparti produttivi;
- b) valutare l'efficacia degli attuali strumenti di prevenzione e contrasto;
- c) identificare possibili criticità nell'architettura normativa e nel sistema dei controlli;
- d) formulare ipotesi operative per il rafforzamento delle azioni di prevenzione e contrasto, con specifico riferimento alle competenze regionali in materia di politiche del lavoro, formazione professionale e sviluppo economico.

Il presente lavoro si inserisce, inoltre, nel quadro di un'attenzione crescente a livello nazionale verso le problematiche dello sfruttamento lavorativo e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Si vedano, a titolo esemplificativo, le approfondite analisi contenute nella **Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza** (Senato della Repubblica, Doc. XXII-bis n. 11, approvata nel luglio 2022), che ha indagato il fenomeno in diversi settori come la logistica e le nuove forme di 'caporalato digitale', nonché la strategia nazionale delineata specificamente per il settore primario dal **Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022**, coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

La Quarta Commissione consiliare del Veneto ha strutturato, nel periodo compreso tra il 18 luglio 2024 e il 16 gennaio 2025, un articolato ciclo di dieci sedute di audizione, coinvolgendo un ampio spettro di soggetti istituzionali e rappresentanze socioeconomiche.

Sul versante della **rappresentanza dei lavoratori**, sono intervenute le organizzazioni sindacali confederali (CGIL, CISL, UIL) e le rappresentanze sindacali autonome (ADL COBAS, USB Lavoro Privato Veneto, UGL Terziario Veneto). Le audizioni hanno affrontato le dinamiche del lavoro irregolare nei diversi comparti produttivi, con particolare attenzione ai meccanismi di intermediazione illecita di manodopera e alle condizioni di vulnerabilità dei lavoratori migranti.

Per quanto concerne le **rappresentanze datoriali**, sono state audite le principali associazioni di categoria del settore agricolo (Confagricoltura Veneto, Coldiretti Veneto,

CIA Veneto, Copagri Veneto). Le tematiche hanno riguardato le criticità nella gestione della manodopera stagionale, l'impatto del decreto flussi, le problematiche relative ai sistemi di reclutamento e le interconnessioni tra lavoro irregolare e filiera produttiva.

Sul **fronte istituzionale**, sono intervenuti ANCI Veneto, il Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Venezia e la Direzione Regionale INPS. Le audizioni hanno approfondito i dati relativi all'attività ispettiva, le metodologie di controllo, le criticità nell'apparato sanzionatorio e le strategie di coordinamento interistituzionale.

Il contributo del **terzo settore** è stato garantito attraverso le audizioni di Avviso Pubblico e dell'Associazione Libera, che hanno fornito elementi conoscitivi sulle interconnessioni tra lavoro irregolare e criminalità organizzata, con particolare riferimento alle infiltrazioni nei settori economici strategici e nelle opere pubbliche.

Le tematiche affrontate hanno riguardato: i meccanismi di reclutamento della manodopera; le dinamiche retributive e contrattuali irregolari; le condizioni abitative dei lavoratori; i sistemi di controllo della filiera produttiva e le loro criticità; le interconnessioni con l'evasione fiscale e contributiva; le modalità di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico regionale; l'efficacia degli strumenti normativi di contrasto; le possibili innovazioni nell'architettura istituzionale di prevenzione.

La Direzione Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale della **Regione del Veneto** ha inoltre fornito un quadro degli interventi regionali in essere, con particolare riferimento ai progetti di emersione e contrasto dello sfruttamento lavorativo.

Tabella 1 Sedute con audizioni in ordine cronologico

N° Seduta	Data	Auditi	Temi Principali
77	18/07/2024	- Maria Carla Midenà (Direttore Direzione Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale)	Il fenomeno del caporalato in Veneto: le iniziative regionali
78	05/09/2024	- Luca Dall'Agnol (ADL COBAS) - Alberto Cancian (USB Lavoro Privato Veneto)	Mappatura del caporalato: esperienze, dati, strategie e proposte dei rappresentanti dei lavoratori
79	19/09/2024	- Renzo Cavestro (Confagricoltura Veneto) - Carlo Giulietti (Copagri Veneto)	Mappatura del caporalato: esperienze, dati, strategie e proposte delle associazioni di categoria del settore agricolo
80	26/09/2024	- Massimiliano Paglini (CISL Veneto) - Silvana Fanelli (CGIL Veneto) - Giosuè Mattei (FLAI Veneto)	Mappatura del caporalato: esperienze, dati, strategie e proposte dei rappresentanti dei lavoratori
81	03/10/2024	- Germana La Mantia (UGL Terziario Veneto) - Giuseppe Bozzini (UIL Veneto)	Mappatura del caporalato: esperienze, dati, strategie e proposte dei rappresentanti dei lavoratori

N° Seduta	Data	Auditi	Temi Principali
82	10/10/2024	- Alberto Bertin (Coldiretti Veneto) - Gianmichele Passarini (CIA Veneto)	Mappatura del caporalato: esperienze, dati, strategie e proposte delle associazioni di categoria
84	24/10/2024	- Pierpaolo Romani (Coordinatore Nazionale Avviso Pubblico)	Il fenomeno del caporalato nel Veneto: la prospettiva di Avviso Pubblico
86	14/11/2024	- Umberto Geri (Carabinieri Tutela Lavoro) - Alessandro Millo (Ispettorato Area Metropolitana Venezia) - Sabrina Gaeta (Ispettorato Area Metropolitana Venezia)	Il fenomeno del caporalato nel Veneto: caratteristiche, azioni di prevenzione e contrasto, ipotesi di collaborazione interistituzionale
87	05/12/2024	- Filippo Pagano (Direttore INPS Venezia)	Contrasto al caporalato nel Veneto: il ruolo dell'INPS e le iniziative in corso
88	16/01/2025	- Marco Lombardo (Referente Libera Veneto)	Il fenomeno del caporalato nel Veneto: il ruolo dell'Associazione Libera e le iniziative in corso
92	13/02/2025	- Carlo Rapicavoli – Direttore ANCI Veneto	Il ruolo dei Comuni nella lotta al caporalato

La relazione si basa largamente sulle audizioni, sul materiale raccolto durante le audizioni, su testi normativi rilevanti, su rapporti governativi e su dati pubblici.

UN PRIMO INQUADRAMENTO DEL FENOMENO

SFRUTTAMENTO DEI LAVORATORI E CAPORALATO: UN CONTINUUM

Il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo, anche in Veneto, si presenta in forme diverse e con gradi di gravità variabili. Lungo un continuum che va da situazioni *borderline*, passa attraverso irregolarità contrattuali conclamate per giungere fino a crimini più efferati come la riduzione in schiavitù, si assiste ad una progressiva intensificazione dello sfruttamento dei lavoratori. La presente relazione si propone di fornire un quadro del fenomeno, fondato sulle informazioni acquisite nel corso delle audizioni della Commissione e sull'analisi della documentazione acquisita.

Il Codice penale definisce il caporalato come l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro. Nello specifico, l'articolo 603-bis punisce chi "*recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori*" o chi "*utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno*".

La legge individua una serie di indici per determinare la sussistenza dello sfruttamento, tra cui:

- la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali;
- la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

A titolo esemplificativo, si presentano alcuni casi di particolare rilevanza, avvenuti in Veneto e ampiamente documentati dalla stampa.

CASI EMBLEMATICI

Quelli che seguono sono alcuni casi di particolare gravità che hanno avuto luogo in anni recenti in Veneto. Non si tratta di un elenco esaustivo: l'obiettivo è tratteggiare alcune peculiarità del fenomeno che, come vedremo, emergono trasversalmente nelle audizioni.

Il caso Grafica Veneta

Il caso Grafica Veneta, emerso nel 2021, rappresenta uno degli esempi più emblematici di sfruttamento sistemico dei lavoratori nel settore manifatturiero italiano. L'azienda, leader nella stampa e pubblicazione di libri, è stata coinvolta in un'inchiesta giudiziaria che ha portato alla luce pratiche di sfruttamento di lavoratori pakistani, impiegati tramite la cooperativa BM Service.

Le indagini della procura di Padova hanno rivelato che i lavoratori, assunti in appalto, erano sottoposti a turni di lavoro estenuanti, fino a 12 ore al giorno, 7 giorni su 7, senza riposi, ferie o permessi. Le retribuzioni erano men che misere: meno di 4 euro all'ora, in alcuni casi anche 2,50 euro. I lavoratori erano costretti dalle circostanze a vivere in alloggi degradanti: abitazioni sovraffollate, con 10-12 persone stipate in poche stanze, per cui venivano trattenuti dai salari tra i 150 e i 200 euro al mese. Inoltre, i lavoratori venivano sorvegliati, minacciati e, in alcuni casi, picchiati per aver denunciato le condizioni di lavoro.

L'inchiesta ha portato all'arresto di undici persone, tra cui dirigenti di Grafica Veneta e titolari di BM Service, accusati di essere consapevoli delle condizioni di sfruttamento. Nonostante la gravità dei fatti, le condanne inizialmente previste (6 mesi di reclusione) sono state convertite in multe di circa 45.000 euro ciascuno. Grafica Veneta ha successivamente assunto circa 50 lavoratori pakistani coinvolti e pagato un risarcimento, cercando di mitigare l'impatto del caso.

Il caso Fincantieri

Il caso Fincantieri ha messo in luce gravi irregolarità legate al fenomeno del caporalato e allo sfruttamento lavorativo, evidenziando come anche le grandi aziende possano essere coinvolte in pratiche illecite. Le indagini della Procura di Venezia hanno rivelato un sistema di subappalti che ha portato a condizioni di lavoro inaccettabili per migliaia di operai, molti dei quali provenienti da paesi extra-UE, come il Bangladesh.

Le indagini hanno documentato l'uso della "paga globale", un metodo che prevede retribuzioni forfettarie di circa 7 euro all'ora, senza alcuna distinzione tra ferie, straordinari e malattia. Gli operai erano costretti a lavorare fino a 12 ore al giorno, inclusi i sabati, senza la possibilità di accedere a diritti fondamentali come il TFR. Un operaio saldatore ha dichiarato: *"Quando lavori sei pagato, altrimenti nulla"*. Questa situazione ha costretto molti lavoratori ad accettare condizioni precarie per poter rinnovare i propri permessi di soggiorno.

Le indagini hanno rivelato anche un sistema di corruzione tra i dirigenti di Fincantieri e le ditte subappaltatrici. Le aziende erano incentivate a offrire regali e favori ai funzionari di Fincantieri per ottenere contratti vantaggiosi, mentre le condizioni di lavoro dei dipendenti venivano ignorate. Questo ha portato a un rinvio a giudizio per 26 persone, tra cui 12 funzionari di Fincantieri, accusati di sfruttamento lavorativo, truffa e corruzione.

La Fiom-Cgil e altri sindacati hanno denunciato queste pratiche, portando a un esposto in Procura nel 2018. Le conseguenze sono state di rilievo: oltre ai processi penali, sono state avviate azioni civili da parte di alcuni operai per recuperare arretrati non pagati. Almeno 30 lavoratori si sono costituiti parte civile nel processo.

Il caso Fincantieri ha sollevato interrogativi sulla responsabilità dell'azienda nella vigilanza delle proprie filiere produttive. Gli esperti avvertono che è fondamentale implementare controlli più rigorosi sui subappalti per prevenire il ripetersi di tali abusi.

Il caso Tresoldi

L'Azienda Agricola Tresoldi, situata ad Albignasego (PD), è stata al centro di un'inchiesta che ha portato all'arresto del proprietario, di sua moglie e di un collaboratore nel 2018. Le accuse mosse nei loro confronti includono **intermediazione illecita, sfruttamento del lavoro e omesso versamento di contributi previdenziali**. Queste accuse si inseriscono in un contesto più ampio di sfruttamento sistematico dei lavoratori, spesso migranti, impiegati per conto di grandi catene di distribuzione organizzata.

Le indagini hanno rivelato un sistema strutturato di sfruttamento dei lavoratori, i quali venivano pagati solo 5 euro l'ora per un numero ufficiale di tre ore lavorative. Tuttavia, in realtà, erano costretti a lavorare dalle 10 alle 12 ore al giorno senza godere dei diritti fondamentali come ferie, malattia o contributi previdenziali. In caso di infortunio, i lavoratori erano costretti a mentire ai medici per paura di perdere il lavoro, creando una situazione di vulnerabilità estrema.

I lavoratori vivevano in condizioni precarie e insalubri, spesso in stato di indigenza. Molti di loro erano stati fatti entrare in Italia dietro il pagamento di somme che potevano arrivare fino a 10.000 euro. L'atmosfera all'interno dell'azienda era caratterizzata da minacce e intimidazioni, con la moglie del proprietario che svolgeva un ruolo attivo nell'organizzazione del lavoro e nella gestione delle pressioni sui dipendenti.

A garanzia del danno erariale causato dal lavoro irregolare, sono stati sequestrati beni per un valore superiore ai 600.000 euro, tra cui conti correnti e immobili. Inoltre, l'azienda ha accumulato debiti nei confronti dell'INPS per circa 800.000 euro a causa dell'omesso versamento dei contributi previdenziali.

Questo caso ha suscitato una forte reazione da parte dei sindacati e delle organizzazioni per i diritti dei lavoratori, che hanno denunciato le condizioni disumane a cui erano sottoposti i migranti nel settore agricolo. La vicenda ha messo in evidenza la necessità

urgente di interventi legislativi più rigorosi per combattere il caporalato e garantire la protezione dei diritti dei lavoratori.

Il caso MAAP

Nel 2023, il Mercato Agroalimentare di Padova (MAAP) è stato al centro di un grave caso di caporalato, evidenziando la persistenza di sfruttamento nel settore ortofrutticolo in Italia. Le indagini, condotte dalla Procura e dalla Guardia di Finanza, hanno rivelato un sistema di intermediazione illecita gestito da due caporali, uno di nazionalità bangladese e l'altro romena, che reclutavano lavoratori vulnerabili, principalmente bengalesi, attraverso cooperative operative nel mercato.

Le irregolarità emerse dalle indagini includono **pagamenti illeciti**: un gruppo di 35 lavoratori era costretto a pagare tangenti per essere assunto e mantenere il lavoro; **condizioni lavorative estenuanti**: i lavoratori subivano trattenute arbitrarie sui salari e erano obbligati a lavorare fino a 15 ore al giorno senza riconoscimento delle ore straordinarie, ferie o altre tutele; **minacce e coercizione**: Alcuni operai hanno dichiarato di essere stati allontanati dal posto di lavoro per non aver accettato pratiche illecite, come il pagamento di somme non dovute.

Grazie alle denunce dei lavoratori e al supporto del sindacato AdI Cobas, le autorità hanno potuto intervenire. Sono state emesse misure cautelari nei confronti dei caporali coinvolti e i lavoratori hanno ottenuto contratti a tempo indeterminato con un grossista locale a partire da gennaio 2024. Le autorità hanno anche sequestrato beni per un valore significativo come parte delle operazioni contro il caporalato.

Il "sistema Taru"

Il "Sistema Taru" è un emblematico caso di sfruttamento lavorativo emerso in Veneto nel 2022, coinvolgendo circa un migliaio di lavoratori, prevalentemente di origine indiana. Questa organizzazione, guidata da Tara Chand Tanwar, noto come "Taru", operava nel settore della logistica distributiva e della manifattura in diverse regioni del Nord Italia, rivelando una rete complessa di sfruttamento che ha attirato l'attenzione delle autorità e dei media.

I lavoratori venivano reclutati direttamente in India con la promessa di un lavoro stabile in Italia. Questo processo prevedeva il pagamento di migliaia di euro per il viaggio e l'assicurazione di un contratto. Spesso, i reclutatori sfruttavano la vulnerabilità economica dei migranti, inducendoli a indebitarsi per coprire questi costi, creando così un ciclo di dipendenza e sfruttamento.

Una volta giunti in Veneto, i lavoratori erano impiegati in turni massacranti che arrivavano fino a 11 ore al giorno, sette giorni su sette, spesso con contratti precari o addirittura senza alcun contratto formale. Venivano alloggiati in abitazioni di proprietà dello stesso Taru, dove le condizioni erano estremamente precarie: si registrava sovraffollamento, con 10-20 persone costrette a condividere stanze piccole e con affitti sproporzionati rispetto agli standard abitativi. La situazione era ulteriormente aggravata da metodi di controllo coercitivi, che includevano minacce fisiche e psicologiche, pestaggi e ricatti diretti anche verso le famiglie rimaste in India.

Le indagini condotte dalle autorità hanno portato al sequestro di 18 immobili e conti correnti per un valore complessivo di 750 mila euro. Inoltre, Tara Chand Tanwar è stato interdetto dall'attività imprenditoriale per un anno. Il "Sistema Taru" ha messo in luce la

diffusione di forme di sfruttamento lavorativo anche in settori apparentemente meno a rischio come la logistica e la manifattura.

CASI DI CRONACA PER SETTORE

Quelli che seguono sono alcuni esempi di sfruttamento dei lavoratori volti a dimostrare la pervasività del settore a diversi settori economici, seppur con diversa intensità. L'elenco non ha pretesa di essere esaustivo ma di fornire un quadro aneddotico del fenomeno.

Agricoltura

Nell'agricoltura, lo sfruttamento assume spesso contorni drammatici, soprattutto durante le campagne stagionali. Il caso più emblematico è **la vendemmia del Prosecco (TV, 2023)**, con centinaia di braccianti stranieri stipati in abitazioni fatiscenti e pagati indecorosamente. A Treviso, quattro **caporali pachistani** sfruttavano connazionali con turni di 12-13 ore, privi di protezioni e minacciando la revoca dei permessi di soggiorno. Retrocedono in gravità, ma non in gravosità, i casi di **Cessalto (TV, 2021)** (braccianti pakistani ingannati con false promesse) e **Sommacampagna (VR, 2022)** (12 lavoratori in nero, tra cui un minore). Irregolarità diffuse emergono anche a **Lonigo (VI)** e **San Giovanni Lupatoto (VR)**, con braccianti irregolari reclutati in aziende gestite da cittadini indiani.

Logistica

Nella logistica, lo sfruttamento si lega a **vulnerabilità migratoria**. Il progetto "Release" (2024) ha rivelato a **Dosson e Oderzo (TV)** richiedenti asilo sfruttati in agricoltura e logistica, spesso ricattati con la perdita dell'alloggio. A Treviso e Belluno, **lavoratori pachistani** subivano paghe bassissime e orari disumani,

A **Mestre (VE)**, nel corso di una singola operazione, sono stati identificati 17 lavoratori in nero in attività abusive; a **Creazzo (VI)**, la discoteca Club K2 sospesa per 8 dipendenti irregolari su 9.

Edilizia

Nel settore edile, accanto al lavoro nero, dominano i **rischi per la vita dei lavoratori**. Tra i casi peggiori vi è quello di un **giovane caduto da un ponteggio** (fratture a entrambe le braccia), con il datore di lavoro che tentava di insabbiare l'incidente. A seguire, i cantieri di **Istrana, Orsago, Codognè e Tarzo (TV)** sanzionati per 115.000 euro, e quelli del **Montebellunese (TV)** con cinque ditte sospese. Violazioni analoghe si riscontrano a **Montebelluna (TV)** e **Lonigo (VI)**, mentre a **Pellestrina (VE)** è stato scoperto un singolo lavoratore in nero.

Settore tessile

Il settore tessile si conferma tra i più colpiti da **sfruttamento sistemico e caporalato**, con casi che rasentano la schiavitù. Al vertice della gravità spicca **il caso dei laboratori tessili a Treviso (2023)**: 12-14 ore di lavoro giornaliero, 7 giorni su 7, paghe ridotte a 40 euro mensili e lavoratori costretti a vivere in condizioni disumane. Analogamente grave è **il caso della ditta di confezioni a Castagnaro (VR)**, dove lavoratori nordafricani subivano turni massacranti, paghe irrisorie e alloggi degradati, culminati in condanne per caporalato. A Santa Giustina in Colle (PD), una **stireria gestita da cittadini cinesi** teneva i dipendenti in ambienti insalubri, mescolando spazi di vita e lavoro. Situazioni simili si ripetono in laboratori a **Ponzano, Paese (TV)**, chiusi per sicurezza inesistente e lavoro nero, e a **Buttapietra (VR)**, con dormitori abusivi. Minori, ma significativi, i casi di **Massanzago**

(PD) (metà personale in nero), **Maserà (PD)** (violazioni sulla sicurezza) e **Piombino Dese (PD)** (alloggi abusivi).

Turismo, ristorazione e ospitalità

Qui primeggiano **lavoro nero e sfruttamento di migranti**. Il caso più eclatante è il **ristorante etnico a Villafranca di Verona (2023)**, con 11 dipendenti in nero su 25 e conseguente chiusura. Grave anche la **trattoria a Piombino Dese (PD)**, dove tutti i quattro dipendenti erano irregolari. Nel 2022, a Vicenza, **113 lavoratori irregolari** (tra cui tre minori) portarono a multe da 400.000 euro. Meno gravi ma frequenti le irregolarità a **Padova** (tre ristoranti chiusi), **Montegrotto Terme (PD)** e **Silea (TV)**, con percentuali minori di personale non regolarizzato.

DIFFICOLTÀ DI STIMA DEL FENOMENO

Stimare l'entità del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in Veneto, tanto in termini di numero di vittime che di giro di affari, presenta ovvie difficoltà per la natura sommersa del fenomeno che impedisce di raccogliere dati completi e rappresentativi.

Le informazioni disponibili derivano principalmente da controlli ispettivi mirati, progetti di emersione e denunce formali, che forniscono solo una fotografia parziale della situazione. L'audizione del 18 luglio 2024 presso la Quarta Commissione Consiliare della Regione Veneto, che ha visto l'intervento di Maria Carla Midena, Direttore della Direzione Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale, e Cinzia Bragagnolo, responsabile del progetto N.A.V.I.G.A.Re, ha evidenziato **come i numeri ufficiali rappresentino solo una frazione del problema** e come vi siano ostacoli rilevanti alla sua rilevazione.

La difficoltà di stimare l'entità del caporalato non è solo legata alla sua natura sommersa, ma anche alla complessità delle dinamiche sociali ed economiche che lo alimentano. La Legge 199/2016, pur rappresentando un avanzamento significativo nella repressione del fenomeno, presenta criticità sia nell'efficacia della tutela dei lavoratori sia nella sua applicazione preventiva. La discrepanza tra le finalità normative e l'effettività delle misure di contrasto è stata più volte evidenziata. Inoltre, il fenomeno è strettamente connesso a fattori quali le politiche migratorie, il sistema di accoglienza e le trasformazioni del mercato del lavoro, rendendo necessario un approccio integrato che superi la logica del contrasto episodico.

I dati riportati in Commissione forniscono alcune indicazioni utili a comprendere la portata del fenomeno: ad esempio, è stato evidenziato come in Veneto siano presenti **82.500 aziende agricole**, un dato che suggerisce la vastità del settore e la difficoltà di monitorare tutte le realtà presenti.

L'attività ispettiva svolta dal Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro e dall'Ispettorato del Lavoro, illustrata in Commissione, non fornisce un quadro rappresentativo della popolazione lavorativa, poiché le ispezioni non sono condotte su un campione casuale, ma su aziende selezionate in base ad analisi di rischio o segnalazioni.

L'analisi territoriale, basata sui dati presentati in audizione da Coldiretti Veneto, evidenzia una distribuzione disomogenea delle contestazioni per caporalato nel triennio 2020-2022, suggerendo che in alcune province i controlli siano stati più mirati rispetto ad altre.

Come sottolineato in audizione da Cinzia Bragagnolo (responsabile N.A.V.I.G.A.Re), queste **differenze potrebbero riflettere più la distribuzione dell'attività ispettiva che la reale incidenza del fenomeno**. Secondo quanto riportato dall'Osservatorio Placido Rizzotto, solo il 10% delle inchieste avviate nel 2023 è stato originato da denunce dei lavoratori, segnale di una forte reticenza a esporsi da parte delle vittime. Tra le cause principali, l'Osservatorio individua la paura di ritorsioni, la sfiducia nelle istituzioni e la difficoltà di sottrarsi al controllo dei caporali.

Infatti, l'emersione del fenomeno è ostacolata anche da fattori socio-economici e psicologici. La vulnerabilità dei lavoratori, soprattutto migranti, è spesso acuita dalla precarietà abitativa e dall'assenza di alternative lavorative. La scarsa fiducia nei meccanismi di tutela istituzionali spinge molte vittime a preferire soluzioni informali o a non denunciare affatto per paura di ritorsioni. L'analisi dei progetti di emersione evidenzia come il controllo psicologico esercitato dai caporali sia un fattore determinante nel mantenimento dello sfruttamento: l'isolamento sociale, la manipolazione delle informazioni e la dipendenza economica dal datore di lavoro impediscono alle vittime di sottrarsi alla propria condizione.

Un contributo significativo all'emersione del fenomeno è stato fornito dai progetti "Alt caporalato", "Navigare" e "Common Ground", finanziati attraverso fondi ministeriali e della Presidenza del Consiglio dei ministri, i cui dati sono stati presentati in Commissione.] Tra 2020 e 2024, questi programmi hanno individuato 71 casi di sfruttamento in Veneto, entrando in contatto con 4.440 lavoratori e fornendo assistenza a 1.309 persone, di cui 317 prese in carico con percorsi di protezione e reinserimento.

Nonostante l'ampio numero di interventi e controlli, **la capacità di misurare l'effettiva incidenza del fenomeno resta limitata** da diversi fattori. Uno dei problemi principali è rappresentato dall'inefficienza dei sistemi informativi e di coordinamento tra enti di controllo. La frammentazione delle competenze e la scarsa interoperabilità tra le banche dati di INPS, Ispettorato del Lavoro e Ministero della Giustizia impediscono una visione d'insieme delle situazioni di rischio. Inoltre, il mancato scambio di informazioni tra gli enti, anche a causa di vincoli normativi sulla privacy, riduce l'efficacia delle attività ispettive. L'assenza di un sistema di monitoraggio centralizzato, capace di integrare le informazioni provenienti dalle diverse fonti, potenzialmente compromette la capacità di prevenire e reprimere le forme più gravi di sfruttamento. Inoltre, i tempi lunghi dei processi creano un disallineamento tra le indagini e le eventuali condanne, con il rischio che molte denunce non si traducano in misure effettive di tutela per i lavoratori. La definizione giuridica di caporalato rappresenta un ulteriore ostacolo, poiché non sempre è chiaro il confine tra lavoro irregolare, sfruttamento e riduzione in schiavitù.

Le audizioni hanno evidenziato la necessità di un'azione più strutturata, che includa un rafforzamento dei controlli ispettivi, un miglioramento della protezione per le vittime e un coordinamento più efficace tra le istituzioni. Un'estensione delle ispezioni ai settori non tradizionalmente associati al caporalato, come la logistica e la manifattura, potrebbe contribuire a una comprensione più realistica della portata del fenomeno.

In sintesi, nonostante l'evidenza del fenomeno e la crescente disponibilità di dati qualitativi, la sua reale dimensione rimane ancora difficile da quantificare con precisione. L'attività ispettiva, le inchieste e i progetti di emersione hanno permesso di delineare con maggiore chiarezza il profilo delle vittime, prevalentemente lavoratori stranieri impiegati in settori ad alta intensità di manodopera e caratterizzati da contratti precari o irregolari. È stato possibile individuare le situazioni abilitanti, come la necessità di manodopera

stagionale, la vulnerabilità economica e sociale dei lavoratori e la carenza di strumenti efficaci di tutela. Sono stati inoltre documentati i modi operandi più comuni, che vanno dall'intermediazione illecita all'imposizione di condizioni di lavoro degradanti, spesso con il coinvolgimento di reti informali e organizzazioni criminali.

Tuttavia, nonostante queste conoscenze, non si dispone ancora di una stima precisa dell'estensione del fenomeno, sia in termini di numero di lavoratori sfruttati, sia rispetto al giro d'affari generato dalle pratiche illecite. Le limitazioni delle ispezioni, il basso numero di denunce e l'assenza di un sistema integrato di monitoraggio impediscono di ottenere un quadro statistico completo, lasciando ampi margini di incertezza sulla reale incidenza del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in Veneto e in Italia.

IL CAPORALATO IN VENETO: DINAMICHE E FATTORI STRUTTURALI

Il Veneto, pur essendo una regione dall'economia avanzata e da un tessuto imprenditoriale eterogeneo, non è immune al fenomeno del caporalato. Nonostante le eccellenze produttive e l'innovazione che caratterizzano il territorio, si osservano dinamiche che favoriscono pratiche di sfruttamento lavorativo, soprattutto in contesti segnati da **alta stagionalità**, produzioni ad **alta intensità di lavoro** non specializzato e soggette a forti **pressioni competitive**.

Le forme di questo fenomeno sono, inoltre, in evoluzione, passando da manifestazioni più tradizionali di lavoro nero a meccanismi più sofisticati che si celano dietro catene di subappalti e l'utilizzo di intermediari formalmente regolari

Questa sezione si propone di analizzare le cause strutturali che alimentano il caporalato nel territorio veneto, con il fine di mettere in luce come le esigenze del mercato del lavoro, le pressioni competitive globali e le lacune dei meccanismi di controllo istituzionale si combinino per creare un ambiente in cui il fenomeno trova terreno fertile per svilupparsi.

In particolare, si esamineranno i principali fattori abilitanti, intesi come condizioni cumulative che, interagendo sinergicamente, rendono possibile la diffusione del caporalato. Tra questi, si considerano:

- la domanda di manodopera, influenzata dalla stagionalità e dalle fluttuazioni che facilitano contratti informali e pratiche irregolari;
- le pressioni competitive e la trasformazione delle catene del valore, che spingono le imprese a ridurre i costi, talora a scapito dei diritti dei lavoratori;
- la struttura aziendale e il ricorso ai subappalti, che complicano il controllo diretto dei rapporti di lavoro;
- le inefficienze nel sistema di ingresso dei lavoratori stranieri, che creano vulnerabilità fin dall'arrivo;
- le criticità nei controlli e nel coordinamento tra enti, che limitano l'efficacia delle azioni di contrasto;
- il ruolo della criminalità organizzata, che in alcune aree sfrutta il lavoro irregolare per fini illeciti.

LA DOMANDA DI MANODOPERA

La domanda di manodopera nel contesto veneto contemporaneo è in continua evoluzione, influenzata da una complessa interazione di fattori demografici, economici e sociali. Questi mutamenti hanno condotto a una trasformazione strutturale del mercato del lavoro, caratterizzata da un progressivo aumento della richiesta di manodopera straniera in settori specifici.

Infatti, il progressivo invecchiamento della popolazione e il calo del tasso di natalità stanno determinando una **significativa diminuzione della forza lavoro autoctona disponibile**. Questo fenomeno è particolarmente evidente in settori come l'agricoltura, dove le condizioni di lavoro faticose, i salari bassi e la scarsa attrattività per i lavoratori locali hanno contribuito a una netta riduzione della partecipazione della forza lavoro locale. Di conseguenza, le aziende si trovano costrette a cercare soluzioni alternative, che si traducono in un massiccio ricorso a lavoratori stranieri. Dati presentati dalle

associazioni agricole indicano che una quota significativa dei lavoratori dipendenti nel settore, specialmente stagionali, proviene da paesi extra-UE (come Marocco, India, Albania, Nigeria) e UE (Romania, Polonia).

I lavoratori immigrati, provenienti da paesi con economie meno sviluppate, sono spesso più disposti ad accettare lavori a basso salario e condizioni lavorative precarie, poiché si trovano in una situazione di bisogno acuto, spesso aggravata dalla necessità di ripagare debiti contratti per il viaggio (che possono raggiungere cifre molto elevate, anche fino a 17.000-18.000 euro secondo alcune testimonianze sindacali), e nella necessità di sostenere le famiglie rimaste nei loro paesi d'origine. Il settore agricolo in Veneto rappresenta un esempio emblematico di tale trasformazione.

La dipendenza strutturale da manodopera straniera, caratterizzata da condizioni socio-economiche spesso precarie, espone questi lavoratori a rischi elevati di sfruttamento. La pressione costante per contenere i costi, unita alla vulnerabilità di una forza lavoro che, in molti casi, opera in condizioni di irregolarità, favorisce il deterioramento delle condizioni contrattuali e l'incremento di pratiche illecite. In questo scenario, il fenomeno si configura non solo come una risposta alle necessità produttive, ma anche come un fattore di rischio che aggrava le disuguaglianze e compromette la dignità lavorativa.

LA PRESSIONE COMPETITIVA

La globalizzazione ha trasformato radicalmente le dinamiche economiche mondiali, generando una crescente pressione competitiva che spinge le imprese a ridurre i costi e ottimizzare le operazioni. Questo contesto ha portato alla *frammentazione dei processi produttivi e alla riconfigurazione delle catene del valore*, con conseguenze significative sia per le aziende che per i lavoratori. La frammentazione, ovvero la suddivisione delle attività produttive in segmenti più piccoli e spesso delocalizzati, è una strategia diffusa per ridurre i costi. Se da un lato questa pratica può aumentare l'efficienza e la flessibilità, dall'altro incrementa il rischio di sfruttamento dei lavoratori e di violazioni dei loro diritti.

Questa pressione competitiva è un elemento pervasivo e decisivo che influenza profondamente le dinamiche del mercato, in particolare nel settore agroalimentare. La crescente esigenza di contenere i costi operativi spinge le imprese ad adottare misure che, puntando all'efficienza economica, talora erodono i diritti dei lavoratori e compromettono la sostenibilità delle attività produttive. Le aziende possono sentirsi costrette a fare pressione sui fornitori per ridurre i margini operativi, mentre vincoli contrattuali stringenti aumentano l'esposizione finanziaria dei fornitori, creando un ambiente in cui il ricorso a pratiche illegali può diventare una strategia di sopravvivenza.

Un esempio emblematico di questa pressione, sebbene oggi vietato, sono state le aste al doppio ribasso, storicamente praticate dalla Grande Distribuzione Organizzata (GDO) italiana. Questo metodo di negoziazione, in cui i fornitori competevano per offrire il prezzo più basso possibile, spingendoli a ribassare ulteriormente le offerte in due fasi, ha lasciato un'impronta distorsiva sul sistema di formazione dei prezzi, mettendo a rischio la sostenibilità economica delle attività e penalizzando l'intera filiera. Il divieto di queste aste, introdotto in Italia con il decreto legislativo del 4 novembre 2021, in recepimento della Direttiva Europea 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali, rappresenta un passo positivo verso una maggiore equità nei rapporti commerciali.

Un'altra manifestazione della pressione competitiva è il dumping contrattuale, ovvero l'uso distorto della contrattazione collettiva per favorire accordi nazionali con condizioni

economiche e normative deteriorate. L'assenza di vincoli rigorosi nell'adozione di forme contrattuali flessibili negli appalti amplia ulteriormente le possibilità di sfruttamento. La frammentazione del ciclo produttivo, poi, è utilizzata come strategia per eludere le tutele lavoristiche, distribuendo le fasi produttive tra diversi attori e subappaltatori, rendendo più difficile il monitoraggio del rispetto dei diritti dei lavoratori.

Gli effetti di questa pressione competitiva sono molteplici e si manifestano a vari livelli. L'intensificarsi della competizione induce alcune imprese ad adottare comportamenti illeciti, come il lavoro nero e l'evasione fiscale e contributiva. La pressione competitiva crea un **sistema di appalti fragile**, caratterizzato da **dumping contrattuale**, frammentazione ed elusione delle tutele. Le aziende che rispettano le normative si trovano a competere con imprese che adottano pratiche scorrette, generando una concorrenza sleale. La costante pressione sui costi si traduce in salari inadeguati, orari di lavoro eccessivi e mancato rispetto delle normative sulla sicurezza, con condizioni di lavoro degradanti. La pressione competitiva ha anche favorito la nascita di **cooperative spurie**, utilizzate per eludere le normative sul lavoro e agire come intermediari illegali di manodopera. Infine, la catena dei subappalti, se non controllata, innesca un circolo vizioso di precarietà e sfruttamento.

In Veneto, regione con un'economia fiorente ma estremamente competitiva, la domanda di manodopera a basso costo è elevata, soprattutto nei settori agricolo, edile e logistico. L'analisi dei dati dell'Osservatorio sul caporalato evidenzia una trasformazione del fenomeno, con una rilevante incidenza anche nelle regioni del Centro-Nord, e un coinvolgimento crescente del settore manifatturiero e terziario, con un numero di casi documentati in questi settori che, secondo l'Osservatorio Placido Rizzotto, al Nord, supera quelli in agricoltura.

In particolare, la filiera agroalimentare è caratterizzata da profondi squilibri che penalizzano il settore primario. Solo una piccola percentuale del valore finale del prodotto (circa il 20%) viene destinata agli agricoltori, una quota che spesso non copre nemmeno i costi di produzione. Questa disparità mette in difficoltà le aziende agricole, specialmente quelle operanti in settori come l'orticoltura, la frutticoltura e l'allevamento, dove la sostenibilità economica è compromessa.

In sintesi, la pressione competitiva, attraverso meccanismi come la riduzione dei margini, il dumping contrattuale e la frammentazione del ciclo produttivo, crea un ambiente di lavoro caratterizzato da sfruttamento e precarietà. Queste dinamiche, rafforzate dalla concorrenza sleale e dalla proliferazione di cooperative spurie, determinano un deterioramento delle condizioni di lavoro, mettendo in difficoltà lavoratori e sistema degli appalti. L'effetto cumulativo di tali pressioni non solo incentiva il ricorso a pratiche illecite, ma mina la stabilità economica e sociale.

Cooperative spurie e “senza terra”

Un esempio di questo fenomeno è il crescente ricorso a cooperative "spurie", che operano senza reali finalità mutualistiche, violando le norme sul lavoro e offrendo manodopera a basso costo. Queste cooperative sono spesso utilizzate per eludere le normative sul lavoro e nascondere forme di sfruttamento.

Non esiste una definizione univoca e universalmente accettata di "cooperative spurie". Tuttavia, possiamo delinearne i tratti essenziali sulla base della normativa vigente, della ricerca e dell'esperienza pratica. In generale, si parla di cooperative spurie quando

un'impresa assume la forma giuridica di cooperativa senza possederne i requisiti sostanziali, con l'obiettivo di:

- eludere la normativa fiscale e contributiva;
- abbattere il costo del lavoro;
- ottenere vantaggi competitivi in modo illecito;
- sfruttare i lavoratori.

Questi soggetti possono essere facilmente identificati attraverso indicatori quali:

- mono-committenza: relazione esclusiva con un'unica azienda committente;
- contratti al ribasso: applicazione di contratti collettivi non rappresentativi, con retribuzioni inferiori rispetto a quelle del mercato;
- assenza di partecipazione: bassa o più spesso nulla partecipazione dei soci alle assemblee e decisioni aziendali.

Le cooperative spurie, quindi, si configurano come imprese che, pur formalmente costituite come cooperative, operano di fatto come normali imprese capitalistiche, perseguendo il profitto individuale dei soci o di terzi a discapito dei principi di mutualità e solidarietà che caratterizzano la genuina cooperazione.

Per comprendere appieno la natura deviante delle cooperative spurie, è fondamentale analizzare il quadro normativo che regola le cooperative autentiche. Due documenti fondamentali in questo ambito sono l'atto costitutivo e lo statuto.

Atto costitutivo: è il primo documento organizzativo interno, redatto al momento della costituzione di una cooperativa. Per diventare ufficiale, l'atto costitutivo deve essere registrato presso l'ufficio del funzionario statale competente. L'atto costitutivo ha forza vincolante per amministratori, dirigenti e gestori della cooperativa.

Statuto: poco dopo la costituzione di una cooperativa, i soci adottano uno statuto. Lo statuto fornisce una descrizione dettagliata delle operazioni interne e della struttura della cooperativa, definendo le regole di funzionamento dell'associazione. Lo statuto, pur non essendo generalmente depositato presso lo Stato, ha anch'esso forza vincolante.

Le cooperative spurie spesso ignorano o manipolano questi documenti per eludere gli obblighi e le responsabilità che derivano dalla forma giuridica cooperativa.

Come accennato, un ulteriore elemento di distinzione tra cooperative autentiche e spurie riguarda il concetto di "mutualità". La dottrina distingue tra "mutualità pura", caratterizzata dall'assenza di qualsiasi scopo di lucro, e "mutualità spuria", che consente una maggiore dinamicità operativa anche nei confronti di terzi non soci, conciliando il fine mutualistico con la produzione di utili. Le cooperative spurie si collocano in una zona grigia, sfruttando la forma giuridica cooperativa per massimizzare il profitto privato a discapito della mutualità.

Infine, è importante considerare la duplice relazione del socio con la cooperativa. Il socio è sia proprietario che fornitore di beni o servizi alla cooperativa. Questa duplice relazione può essere manipolata nelle cooperative spurie per giustificare condizioni di lavoro inique e sfruttamento.

Le cooperative spurie presentano una serie di caratteristiche che le distinguono dalle cooperative autentiche. Per chiarezza, possiamo raggruppare queste caratteristiche in tre categorie principali.

Il ruolo delle cooperative spurie come strumento per eludere le normative sul lavoro e abbattere i costi, in particolare nel settore della logistica, è stato oggetto di analisi anche nella **Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta del Senato (2022)**

Aspetti legali e operativi

Innanzitutto, le cooperative spurie tipicamente non rispettano i principi fondamentali della cooperazione, come la democraticità, la partecipazione e la mutualità. Invece di seguire il principio "un socio, un voto", il potere decisionale è spesso concentrato nelle mani di pochi individui, creando una struttura gerarchica che facilita lo sfruttamento. Vi è evidenza di frequenti evasioni fiscali e contributive che generano profitti illeciti danneggiando l'erario. Inoltre, vi sono altresì evidenze di violazioni sistematiche della normativa sul lavoro, col mancato rispetto di norme relative a orario di lavoro, retribuzione, sicurezza e salute dei lavoratori.

Un altro aspetto critico è l'uso di contratti di lavoro non genuini, pratica che permette di eludere gli obblighi previsti per i rapporti di lavoro subordinato. Spesso, queste cooperative svolgono attività di somministrazione di manodopera senza la necessaria autorizzazione e vengono utilizzate per realizzare appalti non autentici, dove l'impresa appaltatrice fornisce solo manodopera senza assumere il rischio d'impresa.

Aspetti organizzativi

Dal punto di vista organizzativo, le cooperative spurie presentano gravi carenze. Non dispongono di una vera struttura imprenditoriale e si limitano a fornire manodopera. I soci non partecipano alla gestione dell'impresa e non hanno voce nelle decisioni aziendali, il che contribuisce a una scarsa trasparenza nella gestione finanziaria, con possibili irregolarità contabili. Queste cooperative hanno spesso una vita breve, cessando l'attività dopo pochi anni o addirittura mesi.

A differenza delle cooperative autentiche, che collaborano tra loro per promuovere lo sviluppo del modello cooperativo, le cooperative spurie tendono a isolarsi e a operare in modo individualistico. Inoltre, non hanno un legame con il territorio in cui operano, a differenza delle cooperative autentiche che sono radicate nel territorio e contribuiscono allo sviluppo economico e sociale locale.

Aspetti finanziari

Le pratiche finanziarie delle cooperative spurie sono spesso illegali e dannose. Evadono tasse e contributi previdenziali, generando profitti illeciti. In alcuni casi, possono ricorrere a finanziamenti illeciti per sostenere la propria attività. Gli utili generati non vengono distribuiti equamente tra i soci, ma vengono utilizzati per arricchire pochi individui.

Le imprese senza terra

Nel settore agricolo, il fenomeno delle cooperative spurie si manifesta spesso attraverso le cosiddette "imprese senza terra". Si tratta di cooperative che, pur non possedendo terreni o strutture agricole, forniscono manodopera alle aziende agricole per lo svolgimento di attività come la raccolta dei prodotti.

Le imprese senza terra presentano alcune peculiarità rispetto alle cooperative spurie tradizionali:

- operano esclusivamente nel settore agricolo;

- spesso si avvalgono di lavoratori immigrati, sfruttando la loro vulnerabilità;
- possono essere utilizzate per ottenere indebitamente l'iscrizione negli elenchi agricoli e beneficiare di agevolazioni contributive.

Un aspetto da considerare è il ruolo della "scomposizione dell'impresa" nel facilitare lo sfruttamento dei lavoratori. La frammentazione delle catene produttive e l'esternalizzazione di fasi del processo produttivo a cooperative spurie consentono alle aziende committenti di ridurre i costi e di eludere le proprie responsabilità in materia di lavoro.

Inoltre, l'aumento dei controlli da parte dell'INPS e dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro nel settore agricolo evidenzia la crescente preoccupazione per il fenomeno delle imprese senza terra e lo sfruttamento della manodopera.

Un'analisi del fenomeno rivela una stretta connessione tra "lavoro nero" e "lavoro fittizio" nelle cooperative spurie del settore agricolo. Il lavoro nero, ovvero il lavoro svolto senza essere dichiarato, consente di evadere tasse e contributi, mentre il lavoro fittizio, ovvero l'iscrizione di soggetti che non svolgono effettivamente attività agricola negli elenchi agricoli, permette di ottenere indebitamente prestazioni previdenziali. Le cooperative spurie agiscono come intermediari in questo sistema di sfruttamento, creando un danno sia per i lavoratori che per l'erario.

Modalità di reclutamento e sfruttamento

Le cooperative spurie utilizzano diverse modalità di reclutamento e sfruttamento dei lavoratori che sono tipiche del caporalato. Tra le più diffuse, si possono citare:

- reclutamento tramite intermediari: le cooperative spurie spesso si avvalgono di intermediari, come i "caporali", per reclutare manodopera a basso costo, soprattutto tra i lavoratori immigrati;
- promesse di lavoro regolari: ai lavoratori vengono spesso promesse condizioni di lavoro regolari, che poi non vengono rispettate. Vi sono casi ove i lavoratori venivano reclutati come "volontari" ma di fatto svolgevano attività lavorativa subordinata senza le tutele previste dalla legge¹;
- pagamenti in nero o inferiori ai minimi contrattuali: i lavoratori vengono spesso pagati in nero o con retribuzioni inferiori ai minimi previsti dai contratti collettivi;
- orari di lavoro eccessivi e mancato rispetto dei riposi: i lavoratori sono spesso costretti a lavorare per molte ore al giorno, senza il rispetto dei riposi settimanali e delle ferie. La gestione "just in time" della forza lavoro, in cui i lavoratori vengono impiegati solo quando necessario, contribuisce a questo fenomeno di sfruttamento;
- condizioni di lavoro precarie e insalubri: i lavoratori spesso operano in condizioni di lavoro precarie e insalubri, con rischi per la loro salute e sicurezza.
- minacce e intimidazioni: i lavoratori possono essere sottoposti a minacce e intimidazioni per evitare che rivendichino i propri diritti.

Negli ultimi anni, sono emersi numerosi casi di sfruttamento lavorativo attraverso cooperative spurie, documentati da sentenze e inchieste giornalistiche.

¹ Nel 2021 la Cassazione Penale ha confermato il sequestro preventivo di beni nei confronti di una cooperativa sociale accusata di sfruttamento del lavoro. L'indagine ha rivelato che la cooperativa impiegava lavoratori come "volontari" senza retribuzione, violando la normativa sul lavoro.

Le aziende committenti che si avvalgono di cooperative spurie possono essere considerate corresponsabili dello sfruttamento dei lavoratori. Infatti, hanno l'obbligo di vigilare sulla regolarità dell'appalto e di verificare che la cooperativa appaltatrice rispetti la normativa vigente.

I rischi e le conseguenze legali derivanti dal coinvolgimento con cooperative spurie includono, oltre all'impatto reputazionale,

- **Responsabilità solidale:** le aziende possono essere ritenute responsabili per le violazioni delle normative sul lavoro commesse dalle cooperative². Il legislatore impone all'imprenditore che impiega lavoratori dipendenti da terzi un preciso onere di controllo, pena il rischio economico di dover rispondere in prima persona delle eventuali omissioni dell'appaltatore. La responsabilità solidale si estende anche in materia di igiene e sicurezza sul lavoro.
- **Sanzioni amministrative:** le ispezioni possono portare a sanzioni per le aziende che non rispettano gli obblighi di vigilanza.

L'applicazione efficace della responsabilità degli enti (D.Lgs. 231/2001), pur prevista dalla L.199/2016 per il reato di caporalato, rimane una sfida per le istituzioni nell'affrontare le complesse architetture societarie spesso utilizzate dalle cooperative spurie e nelle filiere di subappalto..

FRAGILITÀ STRUTTURALI

La dimensione ridotta del capitale sociale e l'insufficiente strutturazione organizzativa costituiscono fattori predisponenti primari per pratiche di elusione normativa. In particolare, il documento evidenzia come la limitata disponibilità di risorse si traduca in due direttrici principali di irregolarità:

- **il ricorso sistematico a manodopera non regolarizzata**, quale strategia di contenimento dei costi contrattuali e degli oneri fiscali;
- **L'esternalizzazione di attività** attraverso subappalti caratterizzati da opacità strutturale, con conseguente trasferimento delle responsabilità a soggetti terzi scarsamente qualificati.

Particolarmente significativa appare la configurazione delle **S.r.l.s. (società a responsabilità limitata semplificate)** come strumenti di elusione normativa. Tali forme societarie, pur legittime nella loro configurazione formale, assumono carattere patologico quando vengono utilizzate come meri "contenitori vuoti" privi di sostanza imprenditoriale, finalizzati esclusivamente all'offerta di lavoro a basso costo, con sistematica elusione degli obblighi in materia di sicurezza e formazione.

Il già citato fenomeno delle cooperative spurie rappresenta una manifestazione paradigmatica della strumentalizzazione di forme societarie legittime a fini elusivi. La discrepanza tra la configurazione formale prevista dalla Legge 381/1991 e la prassi operativa evidenzia una sistematica distorsione della finalità mutualistica, con conseguente appropriazione indebita di benefici fiscali e contributivi da parte degli

² Decreto Legislativo n. 276/2003: l'articolo 29 di questo decreto stabilisce che il committente è responsabile insieme all'appaltatore per i debiti relativi a salari e contributi dei lavoratori, inclusi i soci delle cooperative. Questo articolo è importante per capire che il committente deve controllare che l'appaltatore rispetti le norme sul lavoro.

imprenditori e imposizione ai lavoratori di condizioni contrattuali caratterizzate da precarietà strutturale e retribuzioni sistematicamente inferiori ai minimi normativi.

Un fattore critico identificato specificamente nel settore edile concerne l'insufficienza dei **requisiti di accesso all'attività imprenditoriale**. La mera iscrizione alla Camera di Commercio come costruttori edili, in assenza di verifica dell'adeguatezza della struttura tecnico-organizzativa, consente l'operatività anche in cantieri di dimensioni significative di soggetti privi di capacità imprenditoriale effettiva.

Tale lacuna normativa genera due conseguenze strutturali: la **proliferazione di entità imprenditoriali prive di organizzazione tecnica** e di sistemi di gestione della sicurezza adeguati; l'**incentivazione strutturale al ricorso a sub-subappalti**, caratterizzati dal trasferimento di attività a micro-imprese con limitata esperienza e ridotta capacità di controllo.

L'analisi dei settori maggiormente esposti a fenomeni di sfruttamento evidenzia una concentrazione del ricorso al subappalto in comparti specifici: **logistica, gig economy, cantieristica navale ed edilizia**. In tali contesti, la frammentazione sistematica dei processi produttivi genera opacità strutturale che compromette la verificabilità di molteplici dimensioni: le condizioni effettive di lavoro, con particolare riferimento a orari, sicurezza, retribuzione e tipologie contrattuali; la regolarità contributiva, specificamente in relazione ai versamenti INPS e INAIL; l'eventuale presenza di intermediazione illecita di manodopera.

Nel contesto agricolo, particolare criticità rivestono i contratti di appalto in prestazione d'opera, che costituiscono frequentemente strumenti di dissimulazione di condizioni di sfruttamento, caratterizzate da retribuzioni inferiori ai minimi contrattuali e da condizioni abitative inadeguate.

La configurazione del **subappalto a cascata**, caratterizzata dalla possibilità di subappaltare a più livelli, produce una moltiplicazione esponenziale degli attori coinvolti nella filiera produttiva, con conseguente opacizzazione della catena di responsabilità. Tale struttura genera una sistematica compressione dei margini economici ad ogni passaggio della catena, con conseguenti strategie compensative che includono la riduzione sistematica delle retribuzioni; la compressione dei tempi di pausa; la razionalizzazione delle misure di sicurezza. Particolarmente significativa appare l'osservazione relativa alla condizione del lavoratore quale "ultimo anello" di questa catena, caratterizzata da una sostanziale impossibilità di identificare il datore di lavoro effettivo, con conseguente pregiudizio per l'esercizio dei diritti lavoristici.

Il meccanismo incentivante previsto dall'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), caratterizzato da percentuali di risparmio sul premio più elevate per le imprese di minori dimensioni, presenta alcune criticità applicative. In particolare, in assenza di meccanismi efficaci di verifica dell'effettiva implementazione delle misure di prevenzione, il potenziale beneficio rischia di trasformarsi in un incentivo meramente formale, privo di impatto sostanziale sul miglioramento delle condizioni di lavoro.

In sintesi, l'analisi evidenzia l'interazione complessa tra multiple dimensioni:

1. **dimensione normativa:** l'insufficienza dei requisiti di accesso all'attività imprenditoriale e la limitata regolamentazione dei subappalti creano un contesto favorevole a pratiche elusive;

2. **dimensione economico-strutturale:** la pressione competitiva sui margini, particolarmente intensa per le PMI, incentiva strategie di contenimento dei costi che impattano negativamente sulle condizioni lavorative;
3. **dimensione organizzativa:** la frammentazione delle filiere produttive e l'opacità delle catene di responsabilità ostacolano l'efficacia dei meccanismi di controllo e verifica.

I SUBAPPALTI

La complessa questione dei subappalti, e in particolare la reintroduzione del 'subappalto a cascata' con il D.Lgs. 36/2023, è stata esaminata per i suoi potenziali rischi anche dalla **Commissione parlamentare d'inchiesta del Senato**, che ne ha sottolineato le implicazioni per la tutela del lavoro e la prevenzione delle infiltrazioni illecite

Il panorama dei contratti pubblici in Italia ha sperimentato una evoluzione con l'introduzione del d.lgs. 36/2023, il Nuovo Codice dei Contratti Pubblici. Una delle innovazioni più rilevanti è la **“riabilitazione” del subappalto a cascata**, ovvero la possibilità per un subappaltatore di affidare ulteriormente a terzi parte delle prestazioni contrattuali. Questo istituto, precedentemente vietato dal Codice del 2016 (d.lgs. 50/2016), è stato reintrodotta nel tentativo di armonizzare la normativa italiana con le direttive europee e di promuovere una maggiore efficienza nelle filiere produttive. Tuttavia, questa liberalizzazione ha generato preoccupazioni in merito ai potenziali rischi di sfruttamento lavorativo, infiltrazioni criminali e un possibile abbassamento degli standard di sicurezza. La seguente analisi esplora l'evoluzione normativa del subappalto a cascata, le ragioni alla base del cambiamento, i rischi sociali connessi e le posizioni dei principali attori interessati, tra cui sindacati, associazioni di categoria e stazioni appaltanti.

Prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 36/2023, il comma 19 dell'articolo 105 del Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 50/2016) imponeva un divieto categorico al subappalto a cascata, sancendo che *"l'esecuzione delle prestazioni affidate in subappalto non può formare oggetto di ulteriore subappalto"*. Questo approccio restrittivo era motivato dalla volontà di prevenire un'eccessiva parcellizzazione delle responsabilità, assicurando un controllo diretto e continuativo della stazione appaltante sull'intera catena esecutiva. L'obiettivo primario era evitare che la proliferazione incontrollata di subappalti compromettesse la trasparenza e la tracciabilità delle lavorazioni, con conseguenti ripercussioni negative sulla qualità finale e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Inoltre, la normativa precedente fissava un limite quantitativo al subappalto, stabilito al 30% dell'importo complessivo del contratto, ulteriormente limitando la flessibilità operativa delle imprese.

Con l'avvento del nuovo Codice, l'articolo 119 ha introdotto un regime più flessibile, aprendo alla possibilità del subappalto a cascata, subordinandola però al rispetto di due condizioni imprescindibili:

- **autorizzazione espressa della stazione appaltante:** la facoltà di ricorrere all'ulteriore subappalto deve essere esplicitamente prevista nel contratto originario e deve ottenere l'approvazione formale da parte dell'ente appaltante;
- **verifica rigorosa dei requisiti dei subappaltatori:** i subappaltatori di livello inferiore devono dimostrare di possedere i necessari requisiti di qualificazione, di non

incorrere in alcuna causa di esclusione prevista dalla legge e di specificare in modo dettagliato la natura delle lavorazioni che verranno loro delegate.

Il legislatore ha quindi cercato di trovare un equilibrio tra la necessità di introdurre maggiore flessibilità e l'imperativo di mantenere un adeguato livello di controllo. **Le stazioni appaltanti sono ora chiamate a vigilare attentamente sulla "catena" dei subappalti**, avvalendosi di strumenti come la banca dati nazionale per la verifica dei requisiti e l'obbligo per le imprese di trasmettere i contratti di subappalto almeno 20 giorni prima dell'inizio dei lavori. Parallelamente, **il d.lgs. 36/2023 ha eliminato i limiti percentuali generali al subappalto, precedentemente fissati al 30%**, ritenuti eccessivamente rigidi e non conformi ai principi comunitari. Il nuovo approccio consente alle stazioni appaltanti di definire limiti specifici per il subappalto nei bandi di gara, adattandoli alle peculiarità di ogni singolo appalto, pur con la facoltà di indicare prestazioni non subappaltabili.

La revisione normativa è stata primariamente guidata dalla necessità di recepire pienamente le direttive europee 2014/24 e 2014/25, che vietano agli Stati membri di adottare divieti generalizzati al subappalto a cascata. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea aveva ripetutamente criticato l'Italia per l'eccessivo rigore della sua normativa, considerandolo un ostacolo ingiustificato alla libera concorrenza e alla specializzazione delle imprese nel mercato unico europeo. La Corte aveva chiarito che limiti generali e astratti al subappalto non sono ammissibili, poiché non consentono una valutazione specifica e ponderata caso per caso da parte delle stazioni appaltanti.

Il nuovo Codice persegue l'obiettivo di promuovere una maggiore efficienza e razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse, consentendo alle imprese principali di affidare lavorazioni specialistiche a subappaltatori dotati di competenze specifiche, senza essere costrette a internalizzare ogni fase del processo produttivo. Questa maggiore flessibilità può favorire una maggiore efficienza economica complessiva, attraverso la riduzione dei costi di coordinamento e lo sfruttamento di economie di scala. Tuttavia, tale flessibilità potrebbe paradossalmente complicare la gestione amministrativa dei contratti, incrementando i costi di monitoraggio e controllo delle filiere produttive.

La liberalizzazione del subappalto a cascata, pur rispondendo a esigenze di efficienza e armonizzazione europea, introduce nuove e significative criticità, in particolare sul fronte della tutela del lavoro e della legalità. Infatti, la moltiplicazione degli operatori economici coinvolti nella filiera produttiva, intrinseca al subappalto a cascata, crea un ambiente potenzialmente fertile per pratiche illecite e forme di sfruttamento lavorativo, tra cui:

- **elusione dei contratti nazionali:** i subappaltatori di livello inferiore, spesso caratterizzati da una minore solidità finanziaria e da una minore attenzione agli standard normativi, potrebbero essere indotti ad applicare retribuzioni inferiori ai minimi tabellari previsti dai contratti collettivi nazionali di settore, approfittando della minore sindacalizzazione e della maggiore vulnerabilità dei lavoratori impiegati nei livelli più bassi della filiera. Si sono registrati scostamenti retributivi anche del 40-50% rispetto ai minimi contrattuali;
- **lavoro nero e precarietà:** l'allungamento della catena del subappalto rende più complessa e opaca la tracciabilità della manodopera impiegata, facilitando il ricorso al lavoro nero e all'impiego di lavoratori non regolarizzati, privi di adeguata formazione e tutele. L'utilizzo di agenzie di lavoro interinale con scarsa trasparenza operativa e la mobilità dei lavoratori tra diverse imprese, in assenza

di controlli efficaci, possono generare precarietà strutturale e condizioni di sfruttamento dissimulate attraverso contratti temporanei. La discontinuità occupazionale ostacola la formazione di tutele collettive efficaci, in particolare per i lavoratori migranti e per coloro con limitata conoscenza della lingua italiana;

- **intermediazione illecita di manodopera** (caporalato): nonostante sia formalmente sanzionata dall'art. 603-bis del Codice penale e dalla Legge n. 199/2016, l'intermediazione illecita di manodopera, o caporalato, persiste attraverso schemi contrattuali solo apparentemente regolari. Elementi tipici di questa pratica sono retribuzioni significativamente inferiori ai minimi contrattuali, il sistematico trattenimento dei documenti identificativi dei lavoratori come strumento di controllo e la subordinazione dell'impiego a condizioni abitative degradanti, spesso con l'imposizione di costi sproporzionati per alloggi inadeguati.
- **cooperative spurie e subfornitori fittizi**: L'utilizzo di cooperative spurie e subfornitori fittizi rappresenta un'ulteriore modalità attraverso cui si concretizza lo sfruttamento lavorativo e l'elusione degli obblighi contributivi e retributivi.

I rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori tendono ad aumentare proporzionalmente al numero di subappaltatori coinvolti e alla frammentazione della catena di responsabilità:

- **mancato rispetto delle norme antinfortunistiche**: subappaltatori meno qualificati o con minori risorse potrebbero trascurare gli obblighi relativi alla formazione del personale, alla fornitura e all'utilizzo dei dispositivi di protezione individuale (DPI) e all'adozione di adeguate misure di prevenzione e protezione, esponendo i lavoratori a un maggiore rischio di infortuni e malattie professionali;
- **difficoltà di coordinamento e interferenze**: Nei cantieri caratterizzati dalla presenza di molteplici imprese e subappaltatori, la carenza di coordinamento tra i responsabili della sicurezza può generare pericolose sovrapposizioni operative o omissioni nell'applicazione delle procedure di emergenza, incrementando il rischio di incidenti.

Il subappalto a cascata, in assenza di adeguati controlli, può diventare un canale privilegiato per le **infiltrazioni della criminalità organizzata e per il riciclaggio di denaro di provenienza illecita**. Le organizzazioni criminali possono utilizzare subappalti fittizi o compiacenti per giustificare flussi finanziari opachi, spesso attraverso l'emissione di fatture false o l'impiego di manodopera irregolare e sottopagata. L'attuale architettura normativa genera una moltiplicazione degli operatori economici coinvolti nella filiera produttiva che comporta:

- **diluizione della responsabilità giuridica**: si assiste a una significativa diluizione della responsabilità giuridica tra molteplici soggetti, rendendo difficoltosa l'identificazione delle catene di comando e dei centri decisionali effettivi;
- **complessità dei meccanismi di controllo**: aumenta esponenzialmente la complessità dei meccanismi di controllo, che rischiano di risultare frammentati, scarsamente coordinati e, di conseguenza, meno efficaci;
- **opacità nei rapporti di lavoro subordinato**: si crea una progressiva opacità nei rapporti di lavoro subordinato, con incertezza nell'identificazione del datore di lavoro effettivo, generando un'asimmetria informativa che pregiudica la posizione dei lavoratori.
- **ostacoli all'attività ispettiva**: gli organi di vigilanza incontrano crescenti difficoltà nell'accertamento della regolarità contributiva e contrattuale, a causa della moltiplicazione dei soggetti e della frammentazione documentale, rendendo

complesso stabilire la corrispondenza tra registrazioni formali e situazione reale, soprattutto in merito all'orario di lavoro e alle condizioni retributive.

- **permeabilità sistemica a infiltrazioni criminali:** l'assenza di un controllo unificato sulla filiera crea un contesto favorevole all'inserimento di organizzazioni criminali, in grado di offrire manodopera a costi ulteriormente competitivi attraverso sistemi di intimidazione e sfruttamento intensivo, con particolare incidenza in settori come l'agricoltura stagionale e l'edilizia.

Le organizzazioni sindacali, in particolare la Fillea CGIL, hanno manifestato forti preoccupazioni e critiche nei confronti della liberalizzazione del subappalto a cascata. La norma è stata definita "*sciagurata*", lanciando appelli a sindaci e presidenti di regione per limitarne l'applicazione a livello locale. Secondo i sindacati, la liberalizzazione del subappalto aumenta significativamente i rischi di compressione dei diritti sindacali: Minore capacità di negoziazione collettiva e di tutela dei diritti dei lavoratori nelle imprese subappaltatrici di livello inferiore, spesso meno strutturate e meno attente alle relazioni sindacali e deterioramento della qualità delle lavorazioni.

Le imprese costruttrici e le associazioni di categoria hanno generalmente accolto con favore la maggiore flessibilità introdotta dal nuovo Codice, sottolineando come il subappalto a cascata possa rappresentare uno strumento utile per ottimizzare l'impiego di competenze tecniche specialistiche e per migliorare l'efficienza operativa. Tuttavia, alcune associazioni di categoria hanno evidenziato la necessità di definire con maggiore precisione i criteri di qualificazione dei subappaltatori e di rafforzare i meccanismi di controllo per prevenire abusi e distorsioni della concorrenza.

Le stazioni appaltanti e le autorità di vigilanza si trovano a svolgere un ruolo centrale nell'attuazione e nel controllo del nuovo regime del subappalto a cascata. Se, da un lato, è necessario che le stazioni appaltanti esercitino con rigore le proprie funzioni di autorizzazione e verifica dei requisiti dei subappaltatori, dall'altro, è ineludibile il dovere delle autorità di vigilanza di potenziare le attività ispettive e di monitoraggio per contrastare efficacemente le pratiche illecite e lo sfruttamento lavorativo.

In sintesi, il subappalto a cascata rappresenta un delicato compromesso tra le esigenze di efficienza economica, la volontà di allinearsi alle direttive europee e la necessità di tutelare gli interessi pubblici, in particolare la legalità, la sicurezza e i diritti dei lavoratori. Se da un lato la nuova normativa può favorire una maggiore flessibilità e specializzazione delle imprese, dall'altro espone il sistema dei contratti pubblici a rischi sistemici che richiedono un deciso rafforzamento dei meccanismi di controllo e prevenzione. Quadro normativo nazionale sul caporalato.

CRITICITÀ NELL'INGRESSO DI LAVORATORI STRANIERI REGOLARI

Le audizioni hanno trasversalmente evidenziato come il sistema di regolamentazione dell'ingresso dei lavoratori stranieri manifesti criticità strutturali, radicate in meccanismi amministrativi caratterizzati da elevata complessità procedurale e da sostanziali ritardi gestionali. Tali disfunzioni generano un duplice effetto pregiudizievole: da un lato, **compromettono la capacità delle imprese di acquisire tempestivamente le risorse umane necessarie**; dall'altro, **espongono i lavoratori migranti a condizioni di vulnerabilità** che possono degenerare in forme di sfruttamento lavorativo.

Il procedimento

Il Testo Unico sull'Immigrazione (**Decreto Legislativo 286/1998**) definisce le norme che regolano l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri dal territorio italiano. Il decreto si concentra sulla gestione dei flussi migratori e sul contrasto all'immigrazione clandestina, e si fonda su principi quali la programmazione dei flussi migratori, il contrasto all'immigrazione clandestina e la tutela dei diritti fondamentali.

In particolare, l'ingresso di cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea è regolato da un **sistema di quote annuali, definite dal decreto flussi**, che stabilisce il numero massimo di lavoratori ammessi per motivi di lavoro subordinato e autonomo. L'ingresso e il soggiorno illegale in Italia sono considerati reati. Tuttavia, a tutti gli stranieri presenti in Italia, anche se irregolari, sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana.

Il **decreto flussi** è un provvedimento che definisce le quote di ingresso per lavoro, stabilendo il numero massimo di cittadini stranieri non comunitari che possono entrare in Italia per motivi di lavoro subordinato (stagionale e non stagionale) e autonomo. Ad esempio, il decreto pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 3 ottobre 2023 7, prevede un piano triennale (2023-2025) con un totale di 452.000 ingressi. Uno degli obiettivi principali del decreto è ridurre il divario tra l'entità dei flussi di ingresso e il fabbisogno del mercato del lavoro. Per l'anno 2023, le quote di ingresso sono state così suddivise: lavoro subordinato non stagionale: 52.770 ingressi; lavoro autonomo: 680 ingressi; lavoro subordinato stagionale: 82.550 ingressi, di cui 44.000 riservati a lavoratrici stagionali.

Il decreto flussi tiene conto di diversi fattori, tra cui il fabbisogno del mercato del lavoro, gli accordi di cooperazione con altri Paesi e la protezione internazionale.

La **procedura** per l'ingresso di lavoratori stranieri in Italia si articola in diverse fasi, che coinvolgono il datore di lavoro, lo straniero e le autorità italiane. Prima di assumere un lavoratore straniero non comunitario, il datore di lavoro deve **verificare presso il Centro per l'Impiego** competente l'indisponibilità di lavoratori italiani o comunitari o extracomunitari già presenti sul territorio nazionale e iscritti nelle liste di collocamento. Questa verifica non è necessaria per i lavoratori stagionali. Se la verifica di indisponibilità ha esito positivo, il datore di lavoro può presentare la **domanda di nulla osta al lavoro** allo Sportello Unico per l'Immigrazione. La domanda deve essere presentata dopo la pubblicazione del decreto flussi sulla Gazzetta Ufficiale, e deve includere i dati del datore di lavoro e del lavoratore, le specifiche del contratto di lavoro offerto, l'impegno a garantire un alloggio idoneo e a sostenere le spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di origine in caso di espulsione. Per alcune categorie di lavoratori, come dirigenti o lavoratori specializzati, è prevista una procedura semplificata che prevede la comunicazione diretta con lo Sportello Unico, senza la necessità del nulla osta. Lo Sportello Unico per l'Immigrazione, acquisiti i pareri della Questura e della Direzione Territoriale del Lavoro, rilascia il nulla osta al lavoro al datore di lavoro. Il nulla osta ha una validità di 6 mesi e viene trasmesso telematicamente all'autorità consolare italiana nel Paese di residenza del lavoratore straniero.

Il lavoratore straniero, informato dal datore di lavoro del rilascio del nulla osta, deve recarsi presso la Rappresentanza Diplomatica o Consolare italiana competente per **richiedere il visto di ingresso**. Ottenuto il visto, il lavoratore straniero può entrare in Italia. **Entro 8 giorni dall'ingresso, deve recarsi allo Sportello Unico per l'Immigrazione**, accompagnato dal datore di lavoro, per sottoscrivere il contratto di soggiorno e richiedere il permesso di soggiorno per lavoro. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

monitora dell'utilizzo delle quote di ingresso per motivi di lavoro e nell'analisi dell'andamento dei flussi, anche in vista della futura programmazione.

Per gestire le domande di nulla osta al lavoro, il Ministero dell'Interno ha introdotto la procedura del **"click day"**. In questa giornata, le domande vengono presentate solo online, tramite il portale Servizi ALI. Il sistema di trasmissione telematica si articola in diverse fasi:

- **Precompilazione delle domande:** i datori di lavoro possono precompilare i moduli e caricare la documentazione necessaria prima del "click day".
- **Accreditamento:** il giorno del "click day", i datori di lavoro devono accedere al portale ALI con SPID o CIE
- **Invio delle domande:** a partire dall'orario stabilito, le domande precompilate possono essere inviate.
- **Assegnazione delle quote:** le domande vengono elaborate in ordine cronologico di presentazione, fino all'esaurimento delle quote.

Per lavorare in Italia, i cittadini stranieri devono ottenere un **visto di ingresso** e un **permesso di soggiorno** per motivi di lavoro. Esistono diverse tipologie di visti di ingresso per lavoro:

- **visto per lavoro subordinato:** per chi ha un'offerta di lavoro da un datore di lavoro italiano;
- **visto per lavoro autonomo:** per chi intende avviare un'attività in proprio o lavorare come libero professionista;
- **visto per lavoro stagionale:** per chi intende lavorare in settori stagionali come l'agricoltura o il turismo;
- **visto per trasferimento intra-aziendale:** per i dipendenti di aziende multinazionali che vengono trasferiti in una filiale italiana.

In alcuni casi specifici, come per i lavoratori marittimi e gli atleti, il "Nulla Osta" può essere rilasciato direttamente dal Consolato italiano. Il permesso di soggiorno per lavoro consente allo straniero di risiedere e lavorare legalmente in Italia. **La durata del permesso è generalmente legata alla durata del contratto di lavoro.**

I visti di lunga durata e i permessi di soggiorno si distinguono in due categorie: "in quota" ed "extra quota". I visti "in quota" sono soggetti a una limitazione quantitativa stabilita annualmente dal Governo italiano con il Decreto Flussi, mentre i visti "extra quota" non sono soggetti ad alcuna limitazione. ottenere un visto di lavoro in Italia, lo straniero deve soddisfare diversi requisiti:

- **Disponibilità di un contratto di lavoro o di un'offerta di lavoro:** il datore di lavoro deve presentare un contratto di lavoro o un'offerta di lavoro conforme alla normativa italiana.
- **Qualificazione professionale:** per alcune professioni, è richiesto il possesso di specifici titoli di studio o qualifiche professionali.
- **Disponibilità di un alloggio idoneo:** lo straniero deve dimostrare di avere a disposizione un alloggio che rispetti i requisiti igienico-sanitari previsti dalla legge.
- **Mezzi di sussistenza:** lo straniero deve dimostrare di avere risorse economiche sufficienti per il proprio sostentamento durante il periodo di soggiorno in Italia.

- **Assicurazione sanitaria:** lo straniero deve essere in possesso di un'assicurazione sanitaria che copra le spese mediche in Italia.
- **Assenza di motivi ostativi all'ingresso:** lo straniero non deve rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.
- **Passaporto valido:** il passaporto deve avere una validità di almeno tre mesi superiore a quella del visto richiesto.

Il titolare di Carta blu UE³ può ottenere lo status di soggiornante a lungo se ha soggiornato legalmente e ininterrottamente per 5 anni nel territorio dell'Unione. Il "Permesso di Soggiorno per Soggiornanti di Lungo Periodo" (permesso di soggiorno permanente) garantisce ai cittadini non-UE il diritto di soggiorno a lungo termine in Italia.

Il decreto flussi prevede **quote riservate ai lavoratori provenienti da specifici Paesi** di origine. Queste quote sono definite in base ad accordi di cooperazione in materia migratoria o a campagne di informazione sui rischi dell'immigrazione irregolare.

Il Testo Unico sull'Immigrazione riconosce agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia il diritto al **ricongiungimento familiare**. Questo diritto consente allo straniero di far entrare in Italia i propri familiari, a condizione che siano soddisfatti determinati requisiti, tra cui il possesso di un permesso di soggiorno di durata almeno annuale, la disponibilità di un alloggio idoneo e un reddito sufficiente. I familiari che possono essere ricongiunti sono il coniuge, i figli minori, i figli maggiorenni a carico e i genitori a carico. La procedura per il ricongiungimento familiare prevede la presentazione di una domanda di nulla osta al ricongiungimento allo Sportello Unico per l'Immigrazione. Ottenuto il nulla osta, il familiare all'estero può richiedere il visto di ingresso presso la Rappresentanza Diplomatica o Consolare italiana competente.

Le criticità

Nonostante gli sforzi per semplificare e snellire le procedure, la configurazione attuale del sistema presenta molteplici elementi di disfunzionalità, che possono essere analizzati secondo diverse dimensioni critiche. In primo luogo, il cosiddetto "click day" comprime i tempi di inserimento delle istanze, generando sovraccarichi telematici e introducendo un **criterio selettivo basato esclusivamente sulla rapidità di presentazione**, con il rischio di trascurare le necessità effettive delle imprese. Tale criticità è emersa anche nei contesti agricoli del Veneto, dove la stagionalità incide pesantemente sui picchi occupazionali, mentre le procedure informatiche centralizzate non riescono a recepire la natura concentrata di queste richieste.

Le **quote programmatiche definite anticipatamente rispetto alle concrete esigenze** del mercato rappresentano un ulteriore elemento problematico, poiché la loro determinazione, incorporata nel decreto flussi, avviene spesso con largo anticipo rispetto all'emersione puntuale delle necessità lavorative. Ciò comporta il rischio di sovra- o sottostima dei fabbisogni reali, come rilevato nei dati regionali che evidenziano notevoli

³ La **Carta Blu UE** è un permesso di soggiorno speciale introdotto dall'Unione Europea nel 2009 per attirare lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi non appartenenti all'UE. Questo permesso consente loro di lavorare e soggiornare legalmente in uno degli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Danimarca e Irlanda. La Carta Blu UE è generalmente valida per **due anni** nel caso di contratti a tempo indeterminato, mentre per i contratti a tempo determinato segue la durata del contratto più tre mesi. Offre diversi benefici, come la facilitazione del ricongiungimento familiare e la possibilità di viaggiare all'interno dell'UE senza bisogno di visti per periodi fino a 90 giorni ogni 180 giorni. Dopo un certo periodo, è possibile richiedere un permesso di soggiorno a lungo termine o di stabilimento.

discrepanze tra gli ingressi autorizzati e la reale domanda di manodopera, specie in agricoltura. L'asimmetria temporale che ne deriva riduce l'efficacia delle politiche programmatiche, limitando la corrispondenza tra le previsioni e il quadro occupazionale effettivo e rendendo di fatto più complessa la pianificazione aziendale circa l'acquisizione di risorse umane.

La dimensione amministrativa costituisce un terzo fattore critico di notevole impatto. Gli uffici periferici, in particolare Prefetture e Questure, mostrano **carenze di personale che incidono sull'evasione delle domande e sulla successiva emissione dei permessi di soggiorno**. Le procedure di rilascio del nulla osta e del visto possono richiedere tempi lunghi, con il rischio che le offerte di lavoro non siano più valide al momento dell'ingresso del lavoratore. In alcuni casi, come sottolineato durante le audizioni, si arriva a un rallentamento tale da accrescere la vulnerabilità dei lavoratori stranieri, i quali, attendendo la regolarizzazione, possono essere spinti in circuiti lavorativi irregolari. Infatti, non è un caso raro quello di lavoratori che, pur essendo entrati in Italia con il decreto flussi, possono trovarsi in situazioni di irregolarità a causa di problemi con il datore di lavoro o con le procedure di rilascio del permesso di soggiorno.

Come si intuisce, la procedura può essere costosa per i datori di lavoro, senza la garanzia di ottenere il lavoratore straniero. Tutto ciò fa sì che solo una percentuale delle quote di ingresso si traduca effettivamente in permessi di soggiorno e impieghi stabili.

Questa situazione non solo ostacola la corretta implementazione del decreto flussi, ma impatta anche sulla tenuta del sistema di controlli: le ispezioni condotte da INPS e Ispettorati del lavoro, ad esempio, hanno più volte rilevato casi di ritardo amministrativo che favoriscono il sommerso.

Infine, le possibilità di conversione tra diverse tipologie di permesso risultano limitate, determinando incongruenze tra le reali richieste del mercato e i titoli formali disponibili.

Emerge, si ribadisce, una significativa asimmetria settoriale, particolarmente evidente in ambito agricolo, dove numerose imprese rilevano una mancata sincronizzazione tra il periodo di pubblicazione del decreto flussi e la temporalità effettiva dei cicli produttivi stagionali. Tale disallineamento temporale induce al ricorso a soluzioni alternative, talvolta caratterizzate da scarsa trasparenza nei meccanismi di intermediazione.

Abusi

L'interazione tra inefficienze procedurali e ritardi amministrativi contribuisce alla creazione di un ambiente favorevole all'emergere di irregolarità sistemiche. Tra queste, risulta particolarmente significativo il fenomeno della **intermediazione illegale per l'ottenimento dei visti d'ingresso**. In determinate circostanze, organizzazioni criminali gestiscono processi di intermediazione non autorizzati, imponendo costi elevati ai lavoratori stranieri per garantire l'ottenimento del visto. I dati presentati nelle audizioni attestano come il costo effettivo per l'ottenimento di un permesso di ingresso in Italia possa raggiungere cifre comprese tra 15.000 e 17.000 euro, gravando in maniera significativa su soggetti già strutturalmente vulnerabili. L'indebitamento iniziale contratto nel paese di origine si trasforma successivamente in uno strumento di controllo e asservimento.

Il caporalato costituisce una seconda manifestazione patologica rilevante. I prolungati tempi di attesa e la carenza di alternative regolari spingono i lavoratori a rivolgersi a

intermediari informali, che assumono il controllo delle fasi di trasporto, reclutamento e allocazione della manodopera in condizioni caratterizzate da sfruttamento.

Si rileva inoltre il fenomeno dell'emissione di nullaosta in eccesso rispetto ai limiti stabiliti, generato dall'assenza di verifiche tempestive da parte delle Prefetture. Tale circostanza produce situazioni in cui numerosi lavoratori, pur formalmente autorizzati, non riescono ad avviare regolarmente il rapporto di lavoro, entrando così in una dimensione di irregolarità non volontaria.

Le audizioni hanno descritto il funzionamento del mercato illegale, che si articolerebbe attraverso la **domanda di nullaosta da parte di imprenditori compiacenti**, i quali riceverebbero compensi oscillanti tra 2.000 e 2.500 euro. Tali documenti, concepiti come mera "merce di scambio", sono destinati a lavoratori che, con elevata probabilità, non verranno mai effettivamente inseriti nell'organico aziendale. Le indagini hanno evidenziato come questo meccanismo conduca sistematicamente i lavoratori stranieri in una condizione di precarietà permanente e di ricattabilità, poiché il nullaosta acquisito risulta, nella sostanza, privo di valore effettivo, determinando così l'ingresso in circuiti di clandestinità. In determinate aree geografiche, è stato identificato un sistema triangolare (tra Veneto, Campania e Lazio) in cui aziende agricole fittizie emettono richieste di manodopera, talvolta dietro compensi di 2.500 euro per ciascun nullaosta rilasciato, mentre nei Paesi di origine i lavoratori corrispondono fino a 15.000 euro a intermediari locali. Giunti in Italia, i braccianti scoprono l'assenza di un impiego effettivo presso l'azienda richiedente, trovandosi quindi nella necessità di rivolgersi ai caporali, i quali richiedono ulteriori somme per garantire la permanenza regolare.

Questa dinamica perversa è confermata dalla **ricerca Release su Treviso e Belluno**, la quale evidenzia in modo netto il **nesso causale tra le criticità del Decreto Flussi e il successivo sfruttamento**. I ricercatori riportano come i costi esorbitanti sostenuti dai migranti per ottenere il visto tramite intermediari (nel loro campione, fino a 8.000-10.000 euro) creino uno 'stato di bisogno' e un forte indebitamento iniziale. La successiva difficoltà a trovare il lavoro promesso o a regolarizzare la posizione spinge i lavoratori ad accettare qualsiasi condizione lavorativa, anche di grave sfruttamento, pur di ripagare il debito e non perdere la possibilità di rimanere in Italia.

Gli **imprenditori compiacenti** forniscono la copertura formale necessaria all'emissione del nullaosta, frequentemente in assenza di un effettivo fabbisogno di forza lavoro. Gli **intermediari e i reclutatori** gestiscono operativamente i flussi migratori e la predisposizione della documentazione, spesso avvalendosi di **cooperative fittizie** per giustificare formalmente l'ingresso di nuovi lavoratori. Le evidenze giudiziarie hanno dimostrato come tali cooperative operino prevalentemente attraverso piattaforme digitali, con una presenza fisica minima o inesistente, e con la finalità esclusiva di facilitare assunzioni fittizie. Le cooperative spurie, pur presentandosi formalmente come strutture regolari, operano in violazione sistematica dei contratti collettivi nazionali; frequentemente, tali entità risultano prive di una concreta attività economica, limitandosi alla funzione di intermediazione illecita per conto di terzi.

I lavoratori che acquisiscono i permessi attraverso canali illeciti, trovandosi nella necessità di estinguere un debito considerevole, sono soggetti a forme di coercizione che disincentivano la denuncia di situazioni di sfruttamento. Il timore della perdita del permesso di soggiorno, spesso basato su documentazione già irregolare, costituisce un deterrente significativo rispetto alla possibilità di rivolgersi alle autorità competenti. I dati provenienti da progetti regionali di tutela, come il progetto NAVIGARe attivo in alcune

province venete, confermano che i lavoratori con status documentale precario rappresentano la categoria maggiormente esposta al fenomeno del caporalato e alle sue molteplici conseguenze: retribuzioni inadeguate, orari di lavoro eccessivi, assenza di coperture assicurative e previdenziali.

Le audizioni hanno pertanto denunciato come il sistema del "click-day", originariamente concepito per facilitare l'ingresso regolamentato di manodopera straniera, si sia evoluto in un contesto funzionale al reclutamento di soggetti facilmente ricattabili, particolarmente a causa di deficit informativi, linguistici e normativi.

Le pratiche di reclutamento si manifestano attraverso **annunci ingannevoli** che, nel periodo precedente al "click-day", promettono condizioni lavorative e retributive vantaggiose, rivelatesi successivamente prive di fondamento. È documentata l'esistenza di presunte "agenzie" o "sportelli" che, con apparenza di regolarità, si impegnano nella ricerca di contratti stagionali, richiedendo al potenziale lavoratore un anticipo economico per l'avvio delle pratiche amministrative. Conseguito il pagamento, tali entità cessano la propria attività o forniscono documentazione incompleta, abbandonando il lavoratore in una condizione di dipendenza da ulteriori intermediari.

I soggetti maggiormente colpiti da queste dinamiche sono identificabili negli stranieri con limitata conoscenza della lingua italiana, provenienti da contesti caratterizzati da povertà o conflitto, oppure nei richiedenti asilo. Questi ultimi, nella prospettiva di una stabilizzazione della propria condizione, si affidano a reti informali o a mediatori dalla trasparenza discutibile. Le indagini condotte dalle Forze dell'Ordine hanno rivelato come, in talune circostanze, gli stessi mediatori culturali, formalmente incaricati di fornire supporto linguistico e legale, abbiano facilitato l'accesso a circuiti illeciti di reclutamento.

Nel settore agricolo veneto, è stata rilevata la presenza di cooperative prive di terreni o strutture effettive, costituite specificamente per la fornitura di manodopera a basso costo. Queste "imprese senza terra" fungono da intermediari tra le aziende necessitanti di lavoratori stagionali e i migranti, imponendo contratti caratterizzati da retribuzioni inferiori agli standard definiti dalla contrattazione collettiva e da condizioni lavorative estremamente gravose. Secondo le testimonianze raccolte, i lavoratori venivano trasportati con mezzi sovraffollati e costretti a prestazioni lavorative di 10-12 ore giornaliere, per l'intera settimana, senza riconoscimento di ferie o permessi.

Le operazioni investigative condotte in diverse province, tra cui Padova e Treviso, evidenziano come il costo di ingresso nel mercato irregolare possa eccedere i 15.000 euro. L'indebitamento iniziale induce i migranti ad accettare qualsiasi condizione lavorativa, frequentemente in violazione delle normative contrattuali, al fine di estinguere il debito contratto. In alcune regioni, i lavoratori hanno dichiarato di essere stati obbligati a corrispondere ulteriori somme per presunti costi di alloggio e trasporto, mai formalizzati contrattualmente.

È documentata la pratica secondo cui, a fronte di un contratto a termine, il lavoratore debba corrispondere 3.000 euro al caporale, cifra che si eleva a 5.000 euro per un contratto a tempo indeterminato. Tale meccanismo consente al caporale di monetizzare anticipatamente, relegando il migrante in una posizione di completa subordinazione. I rapporti della Commissione consiliare sul caporalato hanno evidenziato come tali transazioni avvengano prevalentemente in contanti, in assenza di qualsiasi tracciabilità.

Successivamente all'ingresso in Italia, numerosi lavoratori non trovano l'azienda che formalmente li avrebbe assunti, bensì un **sistema di sub-contrattazione** gestito da cooperative spurie. Una pratica ricorrente consiste nella consegna di un "kit postale" parzialmente compilato, finalizzato all'ottenimento della ricevuta di presentazione della domanda di permesso di soggiorno. Il lavoratore corrisponde un'ulteriore somma (frequentemente 5.000 euro) e permane in una condizione di incertezza burocratica, in attesa della convocazione presso la Questura. Tale fase di irregolarità transitoria rappresenta il momento di maggiore vulnerabilità rispetto a episodi di sfruttamento e coercizione.

I LIMITI DEL SISTEMA DEI CONTROLLI

Le audizioni hanno evidenziato alcune criticità strutturali degli attuali sistemi di controllo e dei meccanismi di coordinamento interistituzionale messi in campo per contrastare lo sfruttamento lavorativo e il caporalato. I dati raccolti mostrano un forte disallineamento tra il numero di imprese attive sul territorio nazionale – che supera le 4 milioni – e la limitata consistenza dell'apparato ispettivo, stimato complessivamente in circa 6.000 unità, equamente ripartite tra l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e altri organismi di vigilanza. Tale sproporzione rappresenta un ostacolo strutturale alla realizzazione di un controllo capillare.

Nonostante l'incremento del personale ispettivo dell'INL registrato nel 2023 – con l'assunzione di 677 ulteriori ispettori tecnici, che ha portato il contingente a 4.768 unità (aumento del 19% rispetto all'anno precedente) – il potenziamento quantitativo non si è tradotto in un corrispondente miglioramento dell'efficacia dei controlli. Il fenomeno si spiega, infatti, con la necessità di un lungo periodo formativo e di affiancamento operativo per il personale neoassunto, che ha ridotto l'impatto immediato dell'incremento sulla capacità ispettiva effettiva.

La carenza strutturale di personale comporta, di conseguenza, una frequenza ridotta delle ispezioni, che risultano spesso episodiche o concentrate su segmenti specifici del tessuto produttivo – come grandi cantieri o aziende di determinati settori economici – rendendo difficile l'individuazione tempestiva di irregolarità lavorative e di forme di sfruttamento. Un ulteriore limite rilevato riguarda la mancanza di integrazione tra i sistemi informatici di enti quali INPS, INAIL e altri organismi istituzionali (ad es. Camere di Commercio e autorità per la gestione degli appalti). L'assenza di interoperabilità tra le banche dati ostacola lo scambio tempestivo di informazioni, rallentando l'identificazione delle imprese a rischio.

Con riferimento al personale degli SPISAL nel Veneto – in particolare, alle carenze di specifiche figure professionali e alle contestuali difficoltà di reclutamento - si rimanda alla relazione finale del percorso informativo della Quarta commissione sulla sicurezza del lavoro.

Queste criticità relative alla carenza di organico ispettivo e alla frammentazione delle competenze sono state messe in luce anche dalla **Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta del Senato (2022)**, la quale ha evidenziato la necessità di un potenziamento delle risorse e di un miglior coordinamento interistituzionale a livello nazionale.

Criticità nei sistemi di verifica settoriali

Gli strumenti attualmente adottati per la qualificazione delle imprese edili non garantiscono un monitoraggio continuo dell'idoneità di appaltatori e subappaltatori post

qualifica. Le criticità emerse, in particolare negli appalti ANAS e nelle grandi opere infrastrutturali, indicano che la mancata integrazione dei dati genera spazi di vulnerabilità, sfruttabili attraverso pratiche illecite nelle fasi di subappalto.

Le indagini sul lavoro “sommministrato” in modalità impropria – che spesso vedono il ricorso a cooperative spurie – confermano la difficoltà di verificare in tempi brevi l'autenticità dei rapporti contrattuali instaurati. Lo sfruttamento lavorativo e il caporalato si manifestano mediante meccanismi sempre più complessi, nei quali anche figure professionali, i cosiddetti “colletti bianchi”, possono contribuire a mascherare l'illegalità attraverso strutture societarie articolate. Tale complessità rende particolarmente arduo prevenire, individuare e reprimere il fenomeno.

Nonostante l'esistenza di piani triennali nazionali e numerosi protocolli regionali volti a contrastare il caporalato, la fase di implementazione evidenzia criticità rilevanti. In particolare, la carenza di personale dedicato e la sovrapposizione di competenze tra diverse istituzioni (Ministero del Lavoro, INL, amministrazioni regionali e Prefetture) rallenta significativamente l'esecuzione degli interventi programmati. Nel contesto veneto, l'Ispettorato del Lavoro ha registrato, nel 2023, 60 casi di caporalato (in violazione dell'articolo 603-bis del Codice Penale), 383 episodi di interposizione illecita di manodopera e 975 casi di lavoro non dichiarato.

La molteplicità dei soggetti istituzionali coinvolti nei processi di controllo può determinare sovrapposizioni di ruoli e competenze. In assenza di un sistema chiaramente strutturato, i tavoli di confronto, seppur produttori di numerose proposte, rischiano di rimanere scarsamente incisivi nella fase attuativa. Le frequenti critiche riguardo ai rallentamenti nell'implementazione dei provvedimenti, unite a un'evidente mancanza di sinergia operativa e di iniziative congiunte, sottolineano la necessità di un approccio più integrato.

Infine, la carenza di piattaforme integrate e di interoperabilità tra le banche dati di enti quali INPS, INAIL e l'Ispettorato del Lavoro rappresenta una criticità fondamentale nel sistema di controllo e monitoraggio. Tale frammentazione informativa complica l'individuazione tempestiva di anomalie – quali omissioni contributive e incongruenze nei dati aziendali – e, secondo quanto sottolineato dall'INPS, un coordinamento interistituzionale più efficace e la condivisione strutturata delle informazioni potrebbero migliorare sensibilmente l'azione di contrasto all'evasione contributiva e al lavoro sommerso. Pur non essendo possibile quantificare esattamente l'impatto economico di tale mancanza di coordinamento, i dati indicano che nel 2023 sono state ispezionate 359 aziende, riscontrando un tasso di irregolarità pari al 96,38%, a conferma della necessità di un approccio sistemico e integrato ai meccanismi di controllo. L'integrazione dei dati relativi agli appalti con le informazioni degli organi di vigilanza potrebbe, infatti, consentire una individuazione più tempestiva di situazioni a rischio di sfruttamento e di infiltrazioni criminali, in un quadro in cui le dotazioni disomogenee – in termini di personale e strumentazione tecnologica – delle diverse istituzioni continuano a rappresentare un limite all'efficacia complessiva dell'azione di contrasto.

LE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL TESSUTO ECONOMICO

Il fenomeno dello sfruttamento del lavoro rappresenta un terreno fertile per il crimine organizzato, che si esprime con infiltrazioni nel tessuto economico, controllo territoriale e violazioni dei diritti fondamentali. Le organizzazioni criminali italiane – tra cui la 'Ndrangheta, la Camorra e Cosa Nostra – operano attraverso metodi di caporalato e controllo sindacale. Allo stesso tempo, la criminalità straniera sfrutta principalmente la

vulnerabilità dei migranti, reclutandoli in contesti di lavoro irregolare e sfruttamento estremo. Infine, esistono collaborazioni tra diverse organizzazioni, che si accordano per realizzare delitti quali truffe nei settori dei trasporti, come nel procedimento penale n. 714/11 a Verona, dove si è registrata la cooperazione tra mafie di diversa appartenenza. Queste dinamiche interessano settori economici come agricoltura, edilizia (es. inchiesta *Isola Scaligera 2* a Verona), logistica e, in alcuni casi, il comparto dei servizi alla persona.

Le organizzazioni criminali italiane hanno sviluppato sofisticati meccanismi di penetrazione economica in diversi settori produttivi. La **'Ndrangheta**, in particolare, ha dimostrato capacità di infiltrazione sistemica, principalmente nel comparto agricolo e nell'edilizia. Un caso emblematico è rappresentato dalla cooperativa **New Labor** di Verona, gestita da persone con contatti con esponenti di rilievo della criminalità calabrese, dove si sono verificate pratiche di sfruttamento che includevano retribuzioni fraudolentemente basse (4-5 euro/ora), controlli coercitivi e manipolazione documentale.

Analoga strategia è stata riscontrata nel settore dei trasporti e della logistica, con la **Camorra** che ha operato attraverso società come **Aspide** a Selvazzano Padova, controllando appalti mediante cooperative fittizie e gestendo illecitamente la manodopera.

Cosa Nostra è stata coinvolta in **truffe nel settore dei trasporti** a Verona, con casi di fatturazioni false e reclutamento illecito di lavoratori. Il procedimento penale n. 714/11 ha dimostrato collaborazioni con 'ndrangheta e altre organizzazioni per il controllo di attività economiche.

Le **organizzazioni criminali straniere** hanno sviluppato modelli predatori specifici, concentrandosi particolarmente sui lavoratori migranti. Le loro pratiche includono sequestro di documenti, retribuzioni estremamente contenute (approssimativamente 500 euro mensili per turni giornalieri di dodici ore) e condizioni abitative degradanti.

Un elemento particolarmente significativo è la **collaborazione inter-mafiosa**, come emerso nel procedimento Aspide, dove 'Ndrangheta, Cosa Nostra e gruppi criminali locali hanno operato congiuntamente per controllare specifici settori economici, dimostrando una sofisticata capacità di integrazione strategica.

L'infiltrazione criminale ha interessato molteplici comparti produttivi: **agricoltura**, mediante cooperative fittizie e meccanismi di caporalato; **edilizia**, attraverso appalti pilotati e reclutamento di manodopera irregolare; **trasporti e logistica**, con contratti illeciti e frodi fiscali sistemiche; **servizi alla persona**, tramite pratiche di tratta e sfruttamento di operatori vulnerabili.

Il fenomeno si configura come una complessa simbiosi tra illegalità diffusa e crimine organizzato, dove le organizzazioni criminali fungono da "regolatori" di mercati economicamente fragili. Secondo Carlo Pieroni (Dia), lo sfruttamento lavorativo è un **reato-spia** dell'infiltrazione mafiosa nel nord Italia.

CARATTERISTICHE SETTORIALI

AGRICOLTURA

Dati settoriali

Si introduce sul focus sull'agricoltura con alcuni dati settoriali. Le eventuali discrepanze tra i dati derivano dalle definizioni non sempre uniformi adottate dai diversi enti di rilevazione, i quali perseguono obiettivi di ricerca e metodologie di indagine talvolta differenti.

Settore agricoltura, caccia e pesca (Classificazione Ateco 2007: Categoria A, Codici 01, 02, 03)

Occupazione

L'occupazione rappresenta il numero totale di persone che svolgono un'attività lavorativa nel settore dell'agricoltura, caccia e pesca, sia come lavoratori dipendenti che come lavoratori autonomi.

Fonte: SISTAR - Lavoro - Occupazione e disoccupazione - Dati regionali

Anno	Totale occupati	Italiani	Stranieri
2021	61.160	52.980	8.180
2022	68.059	58.866	9.193
2023	64.647	56.148	8.499

Totale occupati: numero complessivo di persone occupate nel settore.

Italiani: numero di lavoratori con cittadinanza italiana.

Stranieri: numero di lavoratori con cittadinanza straniera.

Addetti nelle imprese agricole

Gli addetti includono sia i lavoratori dipendenti sia gli imprenditori agricoli che operano all'interno delle imprese agricole attive.

Fonte: Istat

Anno	Totale Addetti (valori medi annui)
2021	81.227
2022	79.451

Assunzioni nel settore

Il numero di assunzioni indica il totale dei contratti di lavoro attivati nel corso dell'anno, inclusi i rapporti di lavoro dipendente e le missioni in somministrazione presso aziende localizzate in Veneto.

Fonte: SILV - Veneto Lavoro

Anno	Totale Assunzioni	Italiani	Stranieri	Comunitari	Non comunitari
2021	73.775	33.010	40.765	13.050	27.715
2022	70.455	31.085	39.360	13.370	25.995
2023	71.660	28.705	42.955	11.790	31.165

Comunitari: lavoratori stranieri provenienti da paesi dell'Unione Europea.

Non comunitari: lavoratori stranieri provenienti da paesi extra-UE.

Tipologia contrattuale delle assunzioni

La seguente tabella suddivide le assunzioni per tipologia contrattuale.

Anno	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Somministrati	Apprendistato
2021	1.385	71.275	865	260
2022	1.670	67.805	770	200
2023	1.775	68.975	690	220

Tempo indeterminato: contratti senza una data di scadenza.

Tempo determinato: contratti con una durata prestabilita.

Somministrati: lavoratori assunti tramite agenzie di somministrazione e impiegati presso aziende agricole.

Apprendistato: contratti finalizzati alla formazione e all'inserimento lavorativo dei giovani.

Distribuzione per orario di lavoro

Questa tabella distingue le assunzioni in base alla modalità oraria di impiego.

Anno	Part Time	Full Time
2021	6.260	67.455
2022	6.155	64.245
2023	8.050	63.565

Part time: contratti con un orario ridotto rispetto al tempo pieno.

Full time: contratti con orario lavorativo standard (es. 40 ore settimanali).

Volume d'affari

Il volume d'affari è calcolato sulla base del valore della produzione, dei consumi intermedi e del valore aggiunto generato dalle imprese agricole.

Fonte: SISTAR - Agricoltura, produzione e valore aggiunto

Anno	Produzione (€ migliaia)	Consumi intermedi (€ migliaia)	Valore aggiunto (€ migliaia)
2021	6.778.990	3.780.129	2.998.860
2022	8.015.166	4.700.557	3.314.608

Produzione: valore complessivo della produzione agricola.

Consumi intermedi: costi sostenuti per l'acquisto di beni e servizi necessari alla produzione.

Valore aggiunto: differenza tra produzione e consumi intermedi, rappresenta la ricchezza generata dal settore.

Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) maggiormente applicati

I CCNL regolano le condizioni di lavoro nel settore agricolo.

CCNL	Identificativo CNEL
CCNL operai agricoli e florovivaisti	A011
CCNL quadri e impiegati agricoli	A021

Caratteristiche e rischi specifici

Le specificità del settore agricolo veneto, quali la stagionalità, la frammentazione aziendale e la forte presenza di manodopera straniera, si inseriscono nel quadro delle problematiche affrontate a livello nazionale dal **Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020**. Il Piano identificava proprio nell'intermediazione illecita, nelle condizioni di trasporto e alloggio inadeguate, e nella necessità di rafforzare la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità, alcune delle sfide prioritarie

L'agricoltura veneta, seppur con un valore aggiunto limitato rispetto ad altri settori, riveste un ruolo importante nell'economia regionale. Il valore della produzione, che include il settore primario e l'industria alimentare, si è attestato sugli 8 miliardi di euro nel 2022. Il settore si trova in una fase di trasformazione, con una crescente integrazione tra le fasi di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

Il settore agricolo si conferma essere un comparto produttivo particolarmente vulnerabile al fenomeno dello sfruttamento lavorativo e del caporalato. Questa vulnerabilità è intrinsecamente legata a diverse specificità del settore, tra cui la stagionalità delle attività, la necessità di un'ingente quantità di manodopera in periodi ristretti (come la raccolta e la potatura), la parcellizzazione delle aziende agricole, la presenza significativa di manodopera straniera spesso in condizioni di vulnerabilità socio-economica e dinamiche di filiera agroalimentare caratterizzate da disparità di potere contrattuale.

Il quadro occupazionale e strutturale del comparto agricolo veneto si compone di diverse tipologie di lavoro, che si distinguono per modalità contrattuali e modalità organizzative. Il lavoro familiare, che rappresenta un elemento storico del sistema agricolo, si riferisce alle attività svolte all'interno delle aziende gestite dalla famiglia, dove i membri contribuiscono in modo non sempre retribuito o formalmente registrato. Questo tipo di lavoro, pur essendo fondamentale per la continuità produttiva, può mascherare la reale quantità di manodopera impiegata, rendendo più difficile il monitoraggio dei flussi occupazionali e delle condizioni di lavoro.

Parallelamente, il lavoro "esterno" indica invece la manodopera assunta esternamente, spesso attraverso contratti a tempo determinato, che rappresenta circa il 75% dell'occupazione agricola. Questi lavoratori, molti dei quali provenienti da paesi extra-UE – in particolare Marocco, India, Albania, Nigeria, Tunisia e Senegal – e da paesi UE come Romania, Polonia e Bulgaria, sono maggiormente esposti a forme di precarietà e vulnerabilità. La distinzione tra lavoro familiare e lavoro esterno è fondamentale perché evidenzia differenti livelli di protezione e di regolamentazione: mentre il lavoro familiare spesso sfugge ai controlli formali, il lavoro esterno è soggetto a normative contrattuali, seppur queste possano essere aggirate tramite pratiche illecite.

Il settore agricolo veneto, che conta circa 80.000 aziende – un dato in diminuzione rispetto alle 119.384 del 2010 – impiega complessivamente circa 65.000 occupati (dato

SISTAR 2023, che include dipendenti e autonomi), a fronte di circa 70.000 assunzioni annue, di cui gran parte, come già visto, opera con contratti a tempo determinato. Nonostante un numero elevato di assunzioni annue (circa 70.455 nel 2022 e 71.660 nel 2023, Fonte: SILV), e un dato parziale di 54.000 assunzioni nel periodo gennaio-agosto 2024 che suggerisce un trend sostenuto, la carenza di manodopera, in particolare nei periodi di picco stagionale, incentiva il ricorso a pratiche irregolari come il caporalato.

Una delle dinamiche alla base del fenomeno è rappresentata dai **canali informali attraverso cui avviene il reclutamento dei lavoratori**. Questi “canali” implicano il passaggio di informazioni e proposte di lavoro tramite reti familiari, contatti personali e intermediari non ufficiali. Tale modalità informale, sebbene talvolta utile per superare le barriere burocratiche, favorisce anche la diffusione di contratti irregolari e lo sfruttamento, poiché la mancanza di tracciabilità rende difficile l'applicazione di controlli efficaci.

I contratti sono prevalentemente stagionali. Si noti che la Legge di Bilancio 2023 ha introdotto una normativa transitoria speciale per il biennio 2023-2024 che consente alle imprese agricole di utilizzare il "contratto di lavoro occasionale agricolo" (LOAgri) per attività stagionali. Questo contratto, della durata massima di 45 giornate annue per lavoratore, si applica a specifiche categorie come disoccupati, percettori di reddito di cittadinanza, studenti e pensionati, con l'obiettivo di rispondere alle esigenze di flessibilità del settore, garantendo al contempo tutele ai lavoratori. Il "Piano strategico della PAC 2023-2027" definisce il quadro di riferimento per le politiche agricole italiane, con l'obiettivo di promuovere la sostenibilità e la competitività del settore.

Un ulteriore elemento critico riguarda la presunta mancanza di consapevolezza degli agricoltori, i quali, in alcuni casi, possono non essere pienamente informati sui **rischi connessi all'utilizzo di manodopera irregolare** o sull'effettiva entità delle violazioni contrattuali. Tale mancanza di consapevolezza non implica necessariamente una volontà di sfruttare, ma evidenzia la complessità del sistema in cui il lavoro viene organizzato e l'insufficienza di strumenti informativi e formativi destinati agli imprenditori agricoli. Questi ultimi, pur essendo consapevoli delle pressioni competitive e della necessità di ridurre i costi, si trovano spesso in una situazione di **difficoltà nel distinguere tra pratiche contrattuali regolari e modalità di intermediazione illecita**, soprattutto in un contesto caratterizzato da frequenti fluttuazioni della forza lavoro.

Secondo i dati dei progetti regionali **Common Ground** e **NAVIGARe**, il settore agricolo è stato oggetto del 41,5% degli interventi regionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo nel periodo dal 1° ottobre 2022 al 30 giugno 2023.

Il caporalato, in questo contesto, si manifesta come un sistema di intermediazione illecito che sfrutta la precarietà dei contratti a termine e la vulnerabilità dei lavoratori migranti. Le **cooperative spurie** vengono impiegate come strumenti per eludere le normative e aggirare i controlli, permettendo agli intermediari di imporre condizioni di lavoro estremamente vessatorie. In alcuni casi, tali pratiche sfiorano condizioni di vera e propria schiavitù, caratterizzate da turni estenuanti, trattenute salariali ingiustificate e alloggi inadeguati.

Per contrastare queste dinamiche, il recente Decreto Agricoltura (DL 63/2024) ha introdotto strumenti innovativi, come la Banca dati INPS degli appalti e l'obbligo di una polizza fideiussoria per le ditte appaltatrici, volti a migliorare la verifica della regolarità contrattuale. Tuttavia, la difficoltà per gli imprenditori agricoli nel controllare

efficacemente la regolarità delle ditte appaltatrici permane e la persistenza di pratiche illecite costituisce tuttora una criticità.

L'attività di vigilanza dell'Ispettorato del Lavoro ha evidenziato un aumento delle contestazioni: a livello nazionale, sono stati contestati 758 casi di sfruttamento nel 2022, mentre nel 2023 il numero di contestazioni nel settore agricolo ha raggiunto 2.123 casi. **In Veneto, tra il 2020 e il 2022 sono state registrate 115 contestazioni specifiche di caporalato, e nel 2023 51 contestazioni nel comparto agricolo.** Le province di Treviso e Vicenza risultano particolarmente colpite, con 42 e 47 casi rispettivamente nel 2020. Le ispezioni, sempre più mirate verso soggetti già noti per irregolarità, si concentrano sulla verifica del rispetto delle norme contrattuali, della sicurezza sul lavoro e delle condizioni abitative, contribuendo così a un monitoraggio più efficace del fenomeno.

Pertanto, sebbene il fenomeno del caporalato nel settore agricolo veneto appaia meno diffuso rispetto ad altre regioni italiane, i dati e le dinamiche occupazionali evidenziano una realtà complessa e in continua evoluzione. La presenza di lavoro familiare e di lavoro esterno, la diffusione di canali informali per il reclutamento e la presunta mancanza di consapevolezza degli agricoltori contribuiscono a rendere il sistema vulnerabile.

EDILIZIA

Dati settoriali

Si introduce sul focus sull'edilizia con alcuni dati settoriali. Le eventuali discrepanze tra i dati derivano dalle definizioni non sempre uniformi adottate dai diversi enti di rilevazione, i quali perseguono obiettivi di ricerca e metodologie di indagine talvolta differenti.

Settore Costruzioni (classificazione Ateco 2007: Categoria F, Codici 41, 42, 43)

Occupazione

L'occupazione rappresenta il numero totale di lavoratori impiegati nel settore, sia dipendenti che autonomi.

Fonte: SISTAR - Lavoro - Occupazione e disoccupazione - Dati regionali

Anno	Totale Occupati	Italiani	Stranieri
2021	113.978	99.882	14.096
2022	129.032	110.990	18.042
2023	132.823	110.670	22.153

Addetti nelle imprese di costruzioni

Gli addetti includono sia lavoratori dipendenti che titolari e soci d'impresa.

Fonte: Istat

Anno	Totale addetti (valori medi annui)
2021	131.580,23
2022	135.934,04

Assunzioni nel settore

Le assunzioni comprendono i contratti di lavoro attivati nel corso dell'anno.

Fonte: SILV - Veneto Lavoro

Anno	Totale assunzioni	Italiani	Stranieri	Comunitari	Non comunitari
2021	41.505	26.435	15.070	4.610	10.460
2022	44.545	26.135	18.405	5.410	12.995
2023	46.795	25.500	21.295	6.135	15.160

Distribuzione per tipologia Contrattuale

Anno	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Somministrati	Apprendistato
2021	9.965	24.115	2.700	4.730
2022	12.420	24.760	2.230	5.135
2023	12.860	26.890	2.110	4.930

Distribuzione per Orario di Lavoro

Anno	Part Time	Full Time
2021	4.350	36.800
2022	5.095	39.105
2023	4.675	41.670

Volume d'affari

Fonte: SISTAR - Fatturato delle imprese per settore

Anno	Fatturato (€ migliaia)
2021	21.469.476
2022	26.189.179

Fonte: Istat - Conti nazionali - Valore Aggiunto per Branca di Attività

Anno	Valore aggiunto (€ milioni)
2021	7.896,9
2022	9.259,9
2023	10.151,5

Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) maggiormente applicati

CCNL	Identificativo CNEL
CCNL per i lavoratori dipendenti delle imprese edili ed affini e delle Cooperative	F012

Caratteristiche e rischi specifici

Secondo i dati dei progetti regionali **Common Ground** e **NAVIGARe**, il settore edile stato oggetto del 14,5% degli interventi regionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo nel il periodo dal 1° ottobre 2022 al 30 giugno 2023.

Diversamente dal settore turistico, dove prevalgono forme di "sfruttamento formalizzato", lo sfruttamento in edilizia si caratterizza per l'assenza totale di contrattualizzazione, ponendosi in parallelo con il comparto agricolo per l'entità di tale fenomeno.

Una criticità particolarmente accentuata nel settore edile concerne le condizioni di sicurezza sul lavoro. Le indagini riportano significative carenze, tra cui:

- mancata fornitura di dispositivi di protezione individuale (ad esempio scarpe antinfortunistiche);
- insufficiente messa in sicurezza dei cantieri;
- ritmi di lavoro intensificati per completare rapidamente le commesse

Queste condizioni sono ulteriormente aggravate dall'usura fisica che caratterizza il lavoro edile, definito nei documenti come "particolarmente usurante, sia perché fisicamente impegnativo sia per i lunghi orari di lavoro.

Come scritto in precedenza, un elemento strutturale che caratterizza specificamente il settore edile è la complessa articolazione della catena degli appalti e subappalti. Le audizioni documentano una specifica problematica relativa ai controlli nei cantieri edili, caratterizzati da:

- prevalenza di verifiche documentali a discapito di controlli sostanziali sulle condizioni operative;
- difficoltà di accesso e monitoraggio nei cantieri, specialmente in orari non convenzionali;
- carenza di personale ispettivo adeguatamente formato.

A questo proposito, viene segnalato un tentativo di innovazione attraverso l'implementazione di protocolli di legalità correlati al PNRR, che prevedono l'utilizzo di strumenti tecnologici avanzati per il monitoraggio delle presenze nei cantieri. Tuttavia, tali iniziative risultano limitate dall'assenza di un adeguato supporto normativo.

LOGISTICA

Dati settoriali

Si introduce sul focus sulla logistica con alcuni dati settoriali. Le eventuali discrepanze tra i dati derivano dalle definizioni non sempre uniformi adottate dai diversi enti di rilevazione, i quali perseguono obiettivi di ricerca e metodologie di indagine talvolta differenti.

Settore Commercio e Trasporti

Classificazione Ateco 2007 (Categoria G, Codici 45, 46, 47; Categoria H, Codici 49, 50, 51, 52, 53)

Occupazione

Fonte: Istat - Conti nazionali - Occupazione regionale

Anno	Totale Occupati (migliaia)	Settore G	Settore H
2021	448,3	352,5	95,8
2022	426,9	325,7	101,2

Addetti nelle Imprese

Fonte: Istat

Anno	Totale Addetti	Settore G	Settore H
2021	435.193,64	359.040,79	76.152,85
2022	439.656	362.483,27	77.172,94

Assunzioni

Fonte: SILV - Veneto Lavoro

Anno	Totale Assunzioni	Italiani	Stranieri	Comunitari	Non Comunitari
2021	131.940	99.385	32.550	9.240	23.310
2022	146.915	110.455	36.460	9.645	26.815
2023	146.490	108.160	38.335	9.795	28.540

Distribuzione per tipologia contrattuale

Anno	Tempo Indeterminato	Tempo Determinato	Somministrati	Apprendistato
2021	21.670	65.820	36.175	8.275
2022	26.545	72.010	39.410	8.945
2023	25.855	75.380	36.260	9.000

Volume d'affari

Fonte: SISTAR - Fatturato delle imprese per settore

Anno	Totale (€ migliaia)	Settore G	Settore H
2021	123.251.073	108.045.406	15.205.667
2022	139.949.107	122.304.312	17.644.795

Caratteristiche e rischi specifici

Secondo i dati dei progetti regionali **Common Ground** e **NAVIGARe**, il settore della logistica è stato oggetto del 11,5% degli interventi regionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo nel periodo dal 1° ottobre 2022 al 30 giugno 2023.

Il Veneto rappresenta un crocevia nevralgico per la logistica e la Grande Distribuzione Organizzata (GDO), grazie a hub vitali come il Porto di Venezia e le aree di Padova e Verona. Questa mole economica, alimentata dall'export e dall'e-commerce in vertiginosa crescita, si appoggia non raramente su un precariato diffuso e su pratiche al limite della legalità. L'elevata domanda di lavoro temporaneo, le filiere complesse e frammentate, la pressione della "just-in-time delivery" e il ricorso al subappalto creano un terreno fertile per lo sfruttamento.

I dati sono allarmanti. Progetti come Common Ground e N.A.V.I.G.A.Re rivelano che l'11,5% dei casi di sfruttamento rilevati in Veneto riguarda proprio la logistica e la GDO (dati 2020-2022). Il progetto N.A.V.I.G.A.Re, attivo nella lotta alla tratta, segnala criticità diffuse in magazzini e centri di distribuzione, spesso attraverso intermediari illegali, una forma di "caporalato urbano" che si discosta da quello agricolo, ma non per questo meno insidioso.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) nel 2022 ha accertato che il 18% delle violazioni in Veneto riguardava la logistica, con irregolarità su orari, sicurezza e contratti. L'Osservatorio Placido Rizzotto della Flai-Cgil stima che nel settore logistico veneto, il 10-15% dei lavoratori sia in nero o percepisca salari inferiori a 5€ l'ora.

Lo sfruttamento si manifesta in diverse forme, tutte accomunate dalla violazione dei diritti fondamentali dei lavoratori:

- **paghe** orarie che scendono fino a 3-4€ l'ora, soprattutto per i lavoratori immigrati, provenienti dall'Africa o dall'Est Europa;
- **abuso** di contratti a chiamata, false partite IVA, lavoro completamente sommerso. Solo il 55% dei lavoratori della logistica in Veneto ha un contratto stabile. Nella GDO, il 20% è impiegato part-time involontario, con stipendi medi inferiori a 1.300€ al mese;
- **carenza di dispositivi di sicurezza**, carichi di lavoro eccessivi, turni massacranti che superano le 12 ore giornaliere.
- **intermediari** che reclutano manodopera, spesso tra i migranti vulnerabili, trattenendo percentuali illecite sui salari.

Il caso di Padova nel 2021 rappresenta un paradigmatico esempio di sfruttamento strutturale, ove un'azienda di trasporti è stata identificata quale centro di un sistema che impiegava circa 200 lavoratori migranti in condizioni contrattuali irregolari, sottoposti a turni lavorativi eccessivamente prolungati.

Analogamente, il contesto veronese del 2022 ha evidenziato dinamiche di conflittualità lavorativa mediante uno sciopero motivato dal mancato adempimento retributivo e da pratiche di intimidazione occupazionale. L'operazione "Black Out" a Treviso nel 2023 ha ulteriormente documentato tali fenomeni, conducendo al sequestro preventivo di un centro logistico ove venivano sfruttati cinquanta operai di origine pakistana.

Casi complementari emersi a Posina, Villorba e presso Alviero Martini S.p.A. confermano la pervasività di tali pratiche, che spaziano da retribuzioni mensili irrisorie di quaranta-cinquanta euro fino a forme di controllo giudiziario aziendale per presunte condotte irregolari.

La pratica del subappalto a cascata, pratica già trattata in questo documento, è tipica del settore della logistica.

Le criticità del settore logistico, legate alla frammentazione della filiera, al sistema degli appalti e al ruolo delle cooperative, sono state oggetto di una specifica analisi da parte della **Commissione parlamentare d'inchiesta del Senato (2022)**, che ha raccolto testimonianze e formulato proposte anche per questo comparto.

TESSILE

Dati settoriali

Classificazione Ateco 2007 (Categoria C, Codici 13, 14, 15)

Occupazione

Fonte: Istat - Conti nazionali - Occupazione regionale

Anno	Totale Occupati (migliaia)
2021	67,6
2022	68,3

Addetti

Gli addetti includono lavoratori dipendenti, titolari e soci di impresa.

Fonte: Istat

Anno	Totale Addetti	Ateco 13	Ateco 14	Ateco 15
2021	66.260,03	10.713,40	28.101,27	27.445,36
2022	67.066,46	10.859,46	28.088,00	28.119,00

Assunzioni

Fonte: SILV - Veneto Lavoro

Anno	Totale Assunzioni	Italiani	Stranieri	Comunitari	Non Comunitari
2021	22.865	11.975	10.890	830	10.060
2022	26.130	14.235	11.895	970	10.930
2023	23.195	12.100	11.095	795	10.305

Distribuzione per tipologia contrattuale

Anno	Tempo Indeterminato	Tempo Determinato	Somministrati	Apprendistato
2021	7.130	6.330	8.290	1.115
2022	8.835	7.500	8.190	1.610
2023	8.365	6.560	7.135	1.140

Distribuzione per orario di lavoro

Anno	Part Time	Full Time
2021	6.470	16.325
2022	6.935	19.025
2023	6.660	16.420

Volume d'affari

Fonte: SISTAR - PIL, Valore Aggiunto Settoriale

Anno	Valore Aggiunto (€ milioni)
2021	4.507,0

Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) Maggiormente Applicati

CCNL	Identificativo CNEL
CCNL per le imprese ed i lavoratori del settore Tessile-Abbigliamento-Moda	D014

Caratteristiche e rischi specifici

Le audizioni hanno rivelato che il settore dell'abbigliamento figura tra i comparti produttivi maggiormente esposti a fenomeni di sfruttamento lavorativo nel territorio veneto. È stato rilevato che il settore tessile è interessato dagli interventi regionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo. Il testo specifica che, secondo i dati dei progetti regionali Common Ground e NAVIGARe per il periodo 1° ottobre 2022 - 30 giugno 2023, tale quota sarebbe pari a 'circa l'11,5%. La conferma di questa criticità emerge dalla continuità delle rilevazioni effettuate negli anni, con particolare riferimento ai risultati del progetto Treviso Net-Work,⁴ che aveva già identificato tale settore come ambito problematico insieme ad agricoltura, logistica, trasporto merci, ristorazione e comparto alberghiero.

Il fenomeno dello sfruttamento lavorativo nel tessile presenta una significativa concentrazione territoriale in specifiche aree della regione. Particolarmente rilevante risulta l'interconnessione tra sfruttamento lavorativo e condizioni abitative, **con laboratori tessili che fungono simultaneamente da luoghi di lavoro e di residenza per i lavoratori**, generando situazioni caratterizzate da sovrappollamento e precarietà igienico-sanitaria. Non solo: tale configurazione rappresenta una modalità di controllo totalizzante sulla vita dei lavoratori, che trascende la mera relazione lavorativa ed estende l'influenza del datore di lavoro alla sfera privata e domestica. La sovrapposizione tra spazio produttivo e spazio abitativo quindi un elemento strutturale del modello di sfruttamento nel tessile, che si differenzia qualitativamente da quanto osservato in altri settori come l'agricoltura, dove generalmente si rileva una separazione fisica tra i due ambiti, pur nella problematicità degli alloggi forniti.

In particolare, emerge una prevalenza di **lavoratori di nazionalità cinese** sottoposti a condizioni lavorative inadeguate. Questa omogeneità etnica costituisce un elemento strutturale che facilita lo sfruttamento attraverso:

- meccanismi di isolamento linguistico che riducono la capacità di interazione con l'ambiente sociale esterno;
- reti di controllo sociale intracomunitarie che disincentivano la denuncia;

⁴ Treviso Net-Work è un progetto che fornisce servizi in rete per promuovere la legalità del lavoro. È stato avviato il 1° dicembre 2021, grazie al Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)

Il progetto si concentra sulla mappatura e la gestione delle situazioni di vulnerabilità connesse allo sfruttamento lavorativo. Le azioni progettuali previste includono:

- attivazione di un network provinciale per lo scambio di informazioni, il contrasto allo sfruttamento lavorativo e la promozione della cultura della legalità;
- riqualificazione della rete attraverso 65 ore di formazione itineranti per gli operatori delle PA, rappresentanti datoriali e soggetti che lavorano nell'accoglienza di cittadini di paesi terzi.;
- sperimentazione di modelli innovativi di prevenzione e contrasto, come l'apertura di 2 focal point per il lavoro dignitoso e l'attivazione di un appartamento di pronta accoglienza per vittime di sfruttamento.

I risultati del progetto sono stati presentati presso la Prefettura di Treviso. Il progetto mira a combattere lo sfruttamento lavorativo dei lavoratori migranti.

- barriere culturali che limitano l'accesso ai servizi di tutela e supporto.

L'uniformità etnica costituisce quindi un elemento caratterizzante che differenzia il modello di sfruttamento nel tessile rispetto ad altri settori produttivi, dove generalmente si osserva una maggiore eterogeneità demografica.

Una delle criticità principali è rappresentata dalla difficoltà nel far emergere queste situazioni, proprio a causa dell'apparente regolarità contrattuale e della complessità nella rilevazione dei meccanismi occulti di sfruttamento economico.

TURISMO

Dati settoriali

Classificazione Ateco 2007 (Categoria I, Codici 55, 56)

Occupazione

Fonte: Istat - Conti nazionali - Occupazione regionale

Anno	Totale Occupati (migliaia)
2021	149
2022	162,6

Addetti nelle Imprese

Fonte: Istat

Anno	Totale Addetti
2021	139.914,86
2022	151.339,56

Assunzioni

Fonte: SILV - Veneto Lavoro

Anno	Totale Assunzioni	Italiani	Stranieri	Comunitari	Non Comunitari
2021	111.760	82.495	29.270	6.915	22.355
2022	154.145	110.980	43.165	9.145	34.020
2023	158.405	111.010	47.390	9.280	38.115

Distribuzione per tipologia contrattuale

Anno	Tempo Indeterminato	Tempo Determinato	Somministrati	Apprendistato
2021	7.815	86.205	8.390	9.350
2022	10.845	116.060	16.245	11.000
2023	11.975	119.765	15.185	11.480

Distribuzione per Orario di Lavoro

Anno	Part Time	Full Time
2021	54.295	57.375
2022	67.885	86.135
2023	71.410	86.855

Volume d’Affari del Settore

Fonte: SISTAR - Fatturato delle imprese per settore

Anno	Fatturato (€ migliaia)
2021	7.342.746
2022	10.476.921

Fonte: SISTAR - PIL, Valore Aggiunto Settoriale

Anno	Valore Aggiunto (€ milioni)
2021	4.940,3

Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) Maggiormente Applicati

CCNL	Identificativo CNEL
CCNL per i dipendenti da aziende del settore turismo	H052
CCNL per i dipendenti da aziende dei settori Pubblici Esercizi, Ristorazione Collettiva e Commerciale e Turismo	H05Y

Caratteristiche e rischi specifici

Il turismo in Veneto ha registrato una forte ripresa nel 2023, superando i livelli pre-pandemici.

Dalle audizioni emerge una conferma esplicita della criticità presenti anche nel settore turistico, che risulta essere tra quelli tradizionalmente esposti al fenomeno, insieme ad agricoltura, logistica, trasporto merci e tessile. La continuità delle rilevazioni istituzionali negli anni, in particolare i risultati del progetto **Treviso Net-Work**, testimonia che la vulnerabilità del settore alberghiero e della ristorazione è strutturale e persistente sul territorio regionale. Il 3,5% degli interventi di contrasto allo sfruttamento lavorativo in ambito regionale riguarda proprio il settore del turismo e della ristorazione.

La marcata stagionalità induce una ciclicità che impone elevata intensità e precarietà lavorativa. In particolare, si riscontrano:

- concentrazione della domanda lavorativa in periodi ristretti dell'anno;
- pressioni su tempi e orari di lavoro, spesso oltre i limiti previsti dalla normativa;
- mancato riconoscimento degli straordinari e negazione dei riposi obbligatori;
- elevata precarietà occupazionale nei periodi di bassa stagione.

Si evidenzia, inoltre, un utilizzo improprio e diffuso di forme contrattuali apparentemente regolari ma sostanzialmente irregolari (c.d. "sfruttamento formalizzato"), con:

- diffuso ricorso a contratti part-time che mascherano prestazioni full-time;
- applicazione impropria di forme contrattuali atipiche, non coerenti con le mansioni effettivamente svolte;
- inadeguato riconoscimento di indennità previste dal contratto collettivo di settore.

Queste condizioni contrattuali irregolari sono facilitate dalla difficoltà strutturale nel reperire personale disponibile tra la popolazione locale, riluttante ad accettare orari di lavoro prolungati, turni nei weekend e condizioni di precarietà stagionale. Tale situazione favorisce il ricorso a lavoratori stranieri, che risultano maggiormente vulnerabili a causa di barriere linguistiche, limitate conoscenze normative e precarietà dello status migratorio, accentuando ulteriormente il rischio di sfruttamento lavorativo.

GIG ECONOMY

La gig economy rappresenta un segmento del mercato del lavoro caratterizzato dalla diffusione di contratti a breve termine e relazioni di lavoro autonome, distinti dalle strutture occupazionali tradizionali. Questo modello economico opera attraverso piattaforme digitali che facilitano la connessione tra domanda di servizi e offerta di lavoro. Le caratteristiche strutturali di questo modello includono:

- disintermediazione delle relazioni lavorative convenzionali;
- flessibilità estrema degli orari di lavoro;
- frammentazione del lavoro in micro-attività discrete;
- remunerazione basata sulla prestazione anziché sul tempo;
- trasferimento del rischio d'impresa dal datore di lavoro al lavoratore;
- governance algoritmica del processo produttivo

Durante l'audizione presso la Quarta Commissione Consiliare del Veneto, ANCI Veneto ha fornito importanti approfondimenti sulle nuove forme di sfruttamento lavorativo all'interno dell'economia delle piattaforme digitali. Le evidenze presentate hanno messo in luce vulnerabilità strutturali che facilitano pratiche di sfruttamento analoghe al tradizionale caporalato, ma adattate ai contesti digitali. In particolare, è stato evidenziato come la gestione delle prestazioni lavorative attraverso piattaforme informatiche imponga ritmi produttivi incompatibili con il benessere psicofisico dei lavoratori, utilizzando meccanismi di penalizzazione salariale correlati all'impossibilità di disconnessione.

Sono stati evidenziati i limiti dell'azione regolatoria comunale. Sebbene alcune amministrazioni abbiano tentato di introdurre limitazioni temporali alle attività di consegna, specialmente in condizioni meteorologiche avverse, tali iniziative hanno incontrato sfide legali, sottolineando la necessità di un quadro normativo più strutturato.

Questa lacuna normativa crea un vuoto di governance che facilita pratiche di sfruttamento, poiché le autorità municipali mancano dell'autorità giurisdizionale per implementare misure protettive. La contestazione delle ordinanze comunali attraverso

canali legali dimostra la resistenza sistematica alla supervisione regolatoria all'interno dell'economia delle piattaforme.

Le evidenze presentate nell'audizione di ANCI Veneto rivelano un'evoluzione complessa delle pratiche di sfruttamento lavorativo all'interno dell'economia delle piattaforme digitali. Questa trasformazione rappresenta non una rottura, ma piuttosto un adattamento dei meccanismi di sfruttamento tradizionali al contesto digitale, con sistemi di controllo algoritmico che replicano e potenzialmente intensificano le asimmetrie di potere caratteristiche del caporalato convenzionale.

Le sfide normative identificate nella testimonianza evidenziano una tensione fondamentale tra la natura transterritoriale delle operazioni delle piattaforme e le giurisdizioni territorialmente limitate delle autorità municipali. Questo disallineamento strutturale crea lacune nell'applicazione delle norme che facilitano pratiche di sfruttamento e minano le protezioni dei lavoratori.

L'impossibilità documentata di disconnessione e l'imposizione di ritmi produttivi incompatibili con il benessere psicofisico costituiscono prove evidenti di sfruttamento che, sebbene mediato tecnologicamente, condivide caratteristiche essenziali con forme più tradizionali di sfruttamento lavorativo.

L'analisi delle nuove forme di sfruttamento nell'economia delle piattaforme, come quella dei rider, è stata affrontata anche a livello nazionale dalla **Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta del Senato (2022)**, evidenziando le sfide normative legate alla qualificazione del rapporto di lavoro e alla gestione algoritmica.

ALTRI SETTORI

Il settore dei **servizi alla persona** presenta particolari vulnerabilità sul fronte dello sfruttamento lavorativo. I lavoratori domestici, quali badanti, colf e babysitter, risultano esposti a condizioni di particolare fragilità, principalmente a causa dell'isolamento e della natura informale che caratterizza questi rapporti di lavoro. Le modalità di reclutamento in questo ambito si realizzano frequentemente attraverso annunci pubblicati su internet, giornali o manifesti, talvolta contenenti promesse ingannevoli circa le condizioni lavorative.

Lo sfruttamento in questo settore si manifesta tipicamente attraverso retribuzioni inadeguate rispetto alle mansioni svolte, orari di lavoro eccessivamente prolungati e assenza delle dovute tutele contrattuali. Un contesto particolarmente critico è rappresentato dalle case di cura, dove sono stati rilevati potenziali casi di sfruttamento lavorativo.

Nel comparto manifatturiero, diversi settori presentano significativi fattori di rischio. In particolare, la **cantieristica**, la **metalmecanica** e la **pelletteria** emergono come ambiti potenzialmente esposti a pratiche di sfruttamento lavorativo. Tale vulnerabilità appare connessa a fenomeni economici strutturali, quali la globalizzazione dei mercati e le politiche di esternalizzazione produttiva, che possono incentivare la ricerca di manodopera a basso costo. Il fenomeno dell'intermediazione illecita di manodopera è stato documentato anche nel settore della **pesca**.

PROFILO DELLE VITTIME: CONDIZIONI, VULNERABILITÀ E CONTESTO SOCIO-AMBIENTALE

CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE

Le caratteristiche socio-demografiche dei lavoratori vittime di sfruttamento in Veneto delineano una popolazione diversificata per età, genere, nazionalità e livello di istruzione. La presenza di lavoratori con differenti status migratori, dalle persone irregolari ai titolari di protezione, evidenzia la complessità del fenomeno e la necessità di interventi mirati. Le **barriere linguistiche e culturali** rappresentano un ulteriore elemento di vulnerabilità che ostacola l'accesso all'informazione e la possibilità di denunciare le condizioni di sfruttamento subite.

L'audizione delle direzioni regionali ha permesso alla Commissione di acquisire i dati dei progetti Common Ground e N.A.V.I.G.A.Re (periodo ottobre 2022 - giugno 2023) che delineano il profilo delle vittime. Accanto ai dati aggregati regionali provenienti dai progetti NAVIGARE e Common Ground, un'ulteriore e preziosa fonte di conoscenza sulle condizioni dei lavoratori migranti nel Veneto deriva dalla **ricerca condotta dall'Università di Padova (Dipartimento FISPPA) per il progetto 'Release - Rete Legale Anti Sfruttamento' (Fondo FAMI)**, promosso dalla Prefettura di Treviso. Tale ricerca, focalizzata sulle province di **Treviso e Belluno**, ha analizzato in profondità, attraverso interviste qualitative e survey, le dinamiche di sfruttamento, le condizioni lavorative e abitative, e i percorsi migratori dei lavoratori stranieri. Le evidenze raccolte in questo studio confermano e dettagliano molte delle criticità emerse a livello regionale

I dati demografici raccolti evidenziano una prevalenza del genere maschile, con **il 76,6% di uomini e il 23,3% di donne tra le vittime**. L'età media dei lavoratori sfruttati si attesta intorno ai **29 anni**. In termini di nazionalità, si riscontra una significativa rappresentanza di lavoratori provenienti da Bangladesh, Cina, Marocco, Nigeria e Pakistan, ma complessivamente sono state rilevate **53 nazionalità diverse**. Questa elevata eterogeneità in termini di provenienza geografica si traduce in una complessa realtà linguistico-culturale, con una capacità di mediazione linguistica estesa a 15 idiomi prioritari, a fronte delle numerose lingue parlate dai lavoratori.

La distribuzione dei livelli di scolarizzazione tra le vittime di sfruttamento lavorativo in Veneto presenta una marcata polarizzazione. Da un lato, si riscontra una presenza di soggetti in condizione di analfabetismo, che può rappresentare un ulteriore fattore di vulnerabilità. Dall'altro lato, si evidenzia anche la presenza di soggetti con titoli di studio universitari, a testimonianza del fatto che lo sfruttamento lavorativo può colpire individui con diversi retroterra educativi e professionali. Questa eterogeneità complica la standardizzazione degli interventi di supporto e richiede approcci individualizzati.

Un briefing dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), menzionato nel V Rapporto sullo sfruttamento lavorativo dell'Osservatorio Placido Rizzotto evidenzia che, tra i lavoratori di Paesi terzi vittime di sfruttamento assistiti, **una quota significativa (74%) era regolarmente presente sul territorio al momento del primo contatto**. Nello specifico, il 22% aveva un permesso per richiesta asilo, il 13% un permesso per lavoro subordinato e il 7% una protezione internazionale. Solo una minoranza (circa il 26%) era priva di un titolo di soggiorno. Questi dati suggeriscono che anche titolari di permessi di soggiorno considerati "tutelanti" non sono esenti dal rischio di sfruttamento. Inoltre, tra le inchieste

analizzate dal Laboratorio ADiR, un numero considerevole di vittime straniere con permesso di soggiorno deteneva permessi per richiesta di protezione internazionale o per motivi umanitari.

La condizione di irregolarità del soggiorno può certamente acuire la vulnerabilità allo sfruttamento, rendendo i lavoratori più ricattabili e timorosi di rivolgersi alle autorità per il timore del rimpatrio. Tuttavia, come evidenziato, lo sfruttamento non è esclusivo di chi si trova in condizione di irregolarità. La combinazione della legge Bossi-Fini e dei decreti flussi è stata indicata come un contesto che ha favorito lo sfruttamento, facilitando la tratta di esseri umani e creando un sistema di reclutamento che sfrutta la vulnerabilità dei migranti fin dal momento della partenza.

La distanza linguistica spesso impedisce la comprensione dei diritti basilari, come i turni di riposo o la giusta retribuzione. Questa difficoltà può essere strumentalizzata dai caporali per esercitare un maggiore controllo e impedire alle vittime di far valere i propri diritti o di accedere ai servizi di supporto disponibili sul territorio. In assenza di adeguata mediazione culturale e traduzione di informazioni cruciali (come contratti di lavoro o norme sulla sicurezza), i lavoratori migranti possono trovarsi in una condizione di maggiore isolamento e vulnerabilità.

MODALITÀ DI INGRESSO E INTEGRAZIONE

L'analisi delle modalità di ingresso e dei processi di integrazione dei lavoratori stranieri in Italia rivela una serie di criticità che aumentano significativamente la loro vulnerabilità allo sfruttamento lavorativo, già a partire dal momento dell'arrivo nel Paese.

Come già illustrato nella sezione dedicata alla Bossi-Fini, al decreto flussi e al click day, il sistema di ingresso presenta numerose problematiche strutturali. Queste procedure inadeguate generano situazioni di incertezza e precarietà che espongono i lavoratori a rischi concreti di sfruttamento.

Il processo per l'ottenimento dei documenti è estremamente lungo e complesso, mantenendo i migranti in uno stato di incertezza per mesi, se non anni. In questa situazione, la figura del caporale può rappresentare per il lavoratore l'unica possibilità di ottenere un'entrata economica immediata e talvolta anche la prospettiva di un contratto, che potrebbe consentire di richiedere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Un fattore determinante nella creazione dello "stato di bisogno" deriva dall'**indebitamento** che molti migranti contraggono per finanziare il loro viaggio verso l'Italia. I dati raccolti rivelano che questi debiti possono raggiungere cifre esorbitanti, fino a 18.000 euro, generando una forte pressione sui lavoratori che li spinge ad accettare qualsiasi condizione pur di estinguerli. La **ricerca Release (TV-BL)** documenta condizioni lavorative estremamente gravose emerse dalle interviste: retribuzioni bassissime (anche **3-4 euro l'ora** in alcuni casi), orari di lavoro che superano le 10-12 ore giornaliere per 6 o 7 giorni su 7, mancato pagamento di straordinari, assenza di pause adeguate, carenze nella fornitura di dispositivi di sicurezza e persino abusi verbali da parte di caporali o datori di lavoro.

La ricerca ha documentato casi in cui i familiari rimasti nel paese d'origine sono stati oggetto di minacce a causa dell'incapacità del migrante di ripagare il debito contratto. Ad esempio, un lavoratore pachistano ha raccontato che, dopo l'intervento dei carabinieri che ha portato alla denuncia del caporale per cui lavorava, temeva per la propria famiglia poiché il caporale era originario della stessa cittadina.

Questa situazione dimostra come lo sfruttamento lavorativo in Italia possa avere ripercussioni transnazionali, legandosi direttamente a quanto accade nei paesi d'origine dei migranti.

Le indagini hanno evidenziato come il fenomeno dello sfruttamento sia spesso gestito da **organizzazioni transnazionali che operano sia nei paesi di origine che in Italia**. Queste reti controllano l'intero processo migratorio, dal reclutamento nei paesi d'origine fino al collocamento lavorativo in Italia.

Un esempio significativo è il cosiddetto "Sistema Taru", una rete di intermediazione illecita che gestiva circa mille lavoratori nel Nord Italia. Questo sistema era caratterizzato da pratiche ben definite: reclutamento diretto dall'India, tariffazione strutturata (10.000-15.000 euro per l'ingresso in Italia), costi differenziati per tipologia contrattuale (3.000 euro per contratti a termine, 5.000 euro per contratti a tempo indeterminato).

Una situazione particolarmente contraddittoria riguarda i **richiedenti asilo** ospitati nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS). Sebbene formalmente autorizzati a lavorare, la loro permanenza gratuita nelle strutture è subordinata a un reddito da lavoro inferiore all'importo dell'assegno sociale (circa 6.000 euro annui). Questa condizione porta molti di loro ad accettare lavori irregolari o contratti con buste paga non conformi alle ore effettivamente lavorate, per evitare la revoca dell'ammissione alle misure di accoglienza. La contraddizione è evidente: necessitano di denaro nel breve periodo, ma anche di documenti regolari nel lungo periodo.

Questa situazione ha trasformato i CAS in veri e propri "centri di reclutamento" di manodopera a basso costo. Durante l'osservazione sul campo, è stato notato come alcuni ospiti dei centri fossero in attesa di pulmini nei pressi del CAS, pronti a trasportarli verso i luoghi di lavoro. Un lavoratore intervistato, assunto da una cooperativa con il compito di trasportare i lavoratori nelle campagne, ha confermato che i punti di raccolta sono proprio i centri di accoglienza.

L'**isolamento geografico e sociale**, unito alle barriere linguistiche, rende particolarmente difficile per i lavoratori migranti conoscere i propri diritti e accedere a forme di tutela. Questo isolamento è spesso strumentale allo sfruttamento: i caporali mantengono deliberatamente i lavoratori in una "bolla informativa" che impedisce loro di comprendere il contesto lavorativo italiano e i propri diritti.

Anche il sistema di accoglienza presenta criticità significative. Chi ottiene un permesso per protezione internazionale spesso non può lavorare per i primi 60 giorni dopo la presentazione della domanda. Durante questo periodo, ai migranti vengono proposti corsi di italiano o di formazione professionale che, tuttavia, non soddisfano le loro impellenti necessità economiche e spesso non vengono percepiti come effettivamente utili per la futura ricerca di un'occupazione.

Un altro elemento critico è rappresentato dal crescente ricorso alle **agenzie di lavoro interinale**. Se da un lato queste offrono un accesso rapido al lavoro per i migranti, dall'altro possono favorire precarietà e sfruttamento. I lavoratori vengono frequentemente spostati da un luogo di lavoro all'altro senza garanzie di stabilità contrattuale ed economica.

Un sindacalista del settore della logistica nella zona di Belluno ha evidenziato come, in alcuni casi, le agenzie non rinnovino i contratti per evitare di dover assumere i lavoratori a tempo indeterminato, lasciandoli temporaneamente disoccupati per poi riassumerli a termine. Questa precarietà si riflette sulla vita sociale dei migranti che, consapevoli della

necessità di un contratto di lavoro per rinnovare il permesso di soggiorno, si trovano vincolati a questi meccanismi.

L'alloggio

L'analisi delle condizioni abitative dei lavoratori, in particolare quelli impiegati nei settori agricolo, manifatturiero e dell'edilizia nel Veneto, evidenzia una realtà estremamente problematica.

Il mercato immobiliare della regione Veneto risulta particolarmente "blindato", caratterizzato da affitti elevati e richieste di garanzie sempre più stringenti da parte dei proprietari. Questa situazione rende difficoltoso l'accesso a un'abitazione anche per coloro che sono in possesso di un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato.

La **ricerca Release (TV-BL)** approfondisce il ruolo cruciale dell'alloggio come **strumento di controllo e assoggettamento**. Oltre a confermare il sovraffollamento e le precarie condizioni igienico-sanitarie delle sistemazioni fornite da caporali o datori di lavoro (descrivendo alloggi in container, magazzini, strutture fatiscenti), lo studio evidenzia come il costo dell'alloggio (spesso 150-200 euro al mese) venga direttamente trattenuto dalla paga, rendendo opaca la retribuzione effettiva. L'isolamento degli alloggi e la minaccia, esplicita o implicita, di sfratto rappresentano potenti leve per garantire la subordinazione del lavoratore e impedirne la fuga o la denuncia

Per far fronte all'aumento dei costi abitativi, alcuni lavoratori che dispongono di un contratto d'affitto stabile o di una casa di proprietà hanno adottato la strategia di subaffittare alcune stanze a parenti o altri connazionali. Questa pratica porta a situazioni di **sovraffollamento abitativo**, con più nuclei familiari costretti a convivere nello stesso spazio. Un esempio emblematico è quello riportato da un lavoratore bangladese, residente in Italia da circa 15 anni, che ha dovuto subaffittare alcune stanze della propria abitazione ad amici e parenti per riuscire a sostenere le spese di un affitto di 900 euro mensili, ulteriormente aggravate dalle bollette.

La **situazione si presenta ancora più critica per i lavoratori privi di regolare permesso di soggiorno**, i quali spesso dipendono dalla rete di conoscenze personali per trovare un alloggio. In questi casi, è frequente che l'intestatario del contratto di affitto sia l'unico in possesso dei requisiti formali necessari (permesso di soggiorno e contratto di lavoro), mentre gli altri occupanti pagano un subaffitto in nero.

Un aspetto particolarmente problematico emerso dalla ricerca riguarda il coinvolgimento diretto dei datori di lavoro o degli intermediari nella gestione dell'alloggio dei lavoratori. Questa pratica, apparentemente utile a risolvere il problema abitativo, si trasforma spesso in un ulteriore strumento di controllo e sfruttamento.

In diversi casi documentati, i datori di lavoro o i **caporali mettono a disposizione alloggi in cambio di un compenso che viene direttamente trattenuto dal salario**. Queste sistemazioni sono frequentemente inadeguate, prive dei servizi essenziali e localizzate in aree isolate, fisicamente e socialmente distanti dai centri abitati.

Un caso emblematico riguarda un lavoratore marocchino impiegato in un allevamento di agnelli, che ha vissuto per circa un anno in una roulotte fornita dal datore di lavoro e situata nei pressi dell'abitazione e dell'impresa agricola dello stesso. In queste condizioni, il lavoratore ha dovuto affrontare temperature estreme sia in inverno che in estate, alimentandosi con quanto fornito dal datore di lavoro. Benché non pagasse formalmente per l'alloggio, il lavoratore percepiva uno stipendio mensile di soli 500 euro per un lavoro

che lo impegnava sette giorni su sette, dal tramonto all'alba (dalle 6 alle 21), senza un regolare contratto. Il lavoratore ha dichiarato di essere stato "sempre solo" durante questo anno, privo di contatti con altri lavoratori, amici o parenti.

Un caso simile è stato riportato riguardo a un lavoratore impiegato in un allevamento nel bellunese, costretto a vivere in una stalla con gli animali durante tutto il periodo di lavoro.

I caporali utilizzano spesso la disponibilità di alloggi come strumento di reclutamento e controllo della manodopera. La presenza dei lavoratori in luoghi specifici consente ai caporali di avere manodopera disponibile just-in-time in base alle necessità lavorative.

Alcuni lavoratori impiegati nelle campagne di Treviso, Udine e Pordenone hanno raccontato di aver vissuto in una struttura simile a un hotel abbandonato, per il quale pagavano dai 150 ai 200 euro al mese, in condizioni di sovraffollamento, senza acqua calda, riscaldamento e talvolta senza elettricità.

Situazioni abitative analogamente problematiche sono state riscontrate anche in altri settori, come nel caso dei laboratori tessili, dove lavoratori e lavoratrici cinesi vivono in condizioni di sovraffollamento e in ambienti con precarie condizioni igienico-sanitarie.

I trasporti

La questione del trasporto rappresenta un ulteriore fattore critico per i lavoratori, in particolare per quelli impiegati in settori come l'agricoltura. Le audizioni hanno evidenziato come i caporali sfruttino anche questo aspetto, richiedendo **pagamenti per il trasporto** dei lavoratori verso i luoghi di lavoro.

Come già accennato, nelle province di Treviso e Belluno, è stata documentata la presenza di pulmini che transitano presso i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) per prelevare i richiedenti asilo la mattina e portarli nei luoghi di lavoro, per poi riaccompagnarli la sera.

La dipendenza dai mezzi di trasporto forniti dai datori di lavoro o dagli intermediari rappresenta un ulteriore elemento di controllo e limitazione della libertà dei lavoratori. La mancanza di mezzi di trasporto pubblici adeguati, soprattutto nelle aree rurali, accentua questa dipendenza, riducendo le possibilità di movimento autonomo dei lavoratori e, conseguentemente, la loro capacità di cercare alternative lavorative o di accedere a servizi e supporto al di fuori del circuito di sfruttamento.

Alcune considerazioni

Il tema dell'abitazione e del trasporto non rappresenta solo una criticità contingente, ma si configura come un elemento strutturale che influenza profondamente la condizione dei lavoratori. Le condizioni abitative degradanti non sono semplicemente una conseguenza dello sfruttamento, ma costituiscono parte integrante di un modello di produzione basato sulla compressione dei costi della forza lavoro e sulla limitazione delle libertà personali.

Quando i lavoratori vivono nei CAS, si assiste a una vera e propria "esternalizzazione dei costi di produzione della forza lavoro", che non ricadono sulla filiera produttiva ma sul sistema di accoglienza. Questo dimostra come le condizioni abitative non debbano essere intese solo come conseguenza di una relazione di assoggettamento, ma come parte di un modello produttivo che si basa sulla compressione dei costi della forza lavoro.

AZIONI DI PREVENZIONE, CONTRASTO E MONITORAGGIO

Dopo aver delineato le dinamiche strutturali, le caratteristiche settoriali e il profilo delle vittime del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in Veneto, questa sezione si concentra sull'analisi delle azioni concrete e dei sistemi messi in campo per la prevenzione, il contrasto e il monitoraggio del fenomeno. Verranno esaminate le competenze specifiche dei diversi attori istituzionali coinvolti nel sistema di controllo, i meccanismi di coordinamento operativo, le iniziative regionali formalizzate attraverso protocolli d'intesa e le misure operative attuate sul territorio.

IL SISTEMA DI CONTROLLO: LE COMPETENZE

In questa sezione vengono illustrati le responsabilità e i poteri specifici di diversi enti nell'ambito dell'indagine, della prevenzione e della sanzione delle pratiche di sfruttamento lavorativo e di "caporalato" così come definite dalla legislazione italiana.

Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) è stato istituito con il Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 149, come agenzia unica per le ispezioni del lavoro, operante sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tale operazione ha centralizzato le attività ispettive che precedentemente erano svolte dal Ministero del Lavoro, dall'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) e dall'INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro).

Il mandato primario dell'INL è quello di vigilare e assicurare il rispetto della normativa in materia di lavoro, della legislazione sociale, delle disposizioni concernenti i contributi e le assicurazioni obbligatorie, nonché della normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'agenzia è responsabile del coordinamento, della programmazione e dell'esecuzione delle attività ispettive su tutto il territorio nazionale, con l'obiettivo di garantire un'applicazione uniforme delle leggi sul lavoro.

Per orientare le proprie attività, l'INL emana circolari interpretative in materia ispettiva e sanzionatoria, previo parere conforme del Ministero del Lavoro, e adotta direttive operative per il proprio personale ispettivo.

L'INL gestisce inoltre la vigilanza speciali effettuate sul territorio nazionale. In particolare, coordina le proprie attività con il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro e ne monitora la collaborazione.

La centralizzazione delle funzioni ispettive del lavoro nell'INL rappresenta un cambiamento strategico verso un approccio unificato e potenzialmente più efficace per affrontare le violazioni delle leggi sul lavoro, compreso lo sfruttamento. Ciò suggerisce il riconoscimento che un sistema frammentato potrebbe essere stato meno efficiente nell'affrontare una questione così complessa. Prima della creazione dell'INL, la responsabilità delle ispezioni del lavoro era distribuita tra più enti. Ciò avrebbe potuto portare a incoerenze nell'applicazione, sovrapposizioni di giurisdizione e mancanza di una strategia nazionale coesa. L'istituzione di un'unica agenzia mirava a risolvere queste carenze e a creare un sistema più snello e responsabile.

Competenze specifiche in materia di sfruttamento lavorativo e caporalato

L'INL svolge un ruolo centrale nella lotta allo sfruttamento lavorativo ("sfruttamento lavorativo") e all'intermediazione illecita di manodopera ("caporalato"). Ciò è evidente dalla sua attiva partecipazione a iniziative nazionali come il "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 - 2022" e progetti specifici come "ALT Caporalato!" e "SU.PR.EME. Italia". Questi progetti spesso prevedono un approccio multi-agenzia, evidenziando il ruolo di coordinamento dell'INL.

L'INL conduce ispezioni mirate nei settori particolarmente vulnerabili allo sfruttamento, come l'agricoltura, dove il fenomeno del "caporalato" è storicamente prevalente. Queste ispezioni mirano a identificare e interrompere le pratiche di lavoro illegali.

Gli ispettori dell'INL hanno l'autorità legale di accedere ai locali aziendali e ai luoghi di lavoro in qualsiasi momento del giorno o della notte, senza preavviso, per verificare la conformità alle leggi sul lavoro.

Durante le ispezioni, il personale INL può interrogare liberamente i lavoratori, anche separatamente dal datore di lavoro, per raccogliere informazioni sulle loro condizioni di lavoro, sulla retribuzione e sugli accordi contrattuali. Hanno anche il diritto di esaminare la documentazione aziendale, inclusi contratti di lavoro, registri salariali e registri dei contributi previdenziali, per identificare discrepanze o violazioni. Inoltre, possono condurre ispezioni per valutare gli standard di sicurezza e igiene.

L'INL è direttamente coinvolto nell'identificazione delle vittime di sfruttamento lavorativo. L'articolo 22, comma 12-quater del Testo Unico sull'Immigrazione prevede il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per le vittime di "caporalato" e sfruttamento lavorativo, dimostrando il ruolo dell'INL nel sostenere le vittime. Questo permesso, denominato "casi speciali", ha una durata iniziale di sei mesi e può essere rinnovato 12. L'INL collabora anche con organizzazioni come l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), utilizzando mediatori culturali ed esperti tematici per identificare le vittime e attivare meccanismi di protezione.

Riconoscendo che le barriere linguistiche e culturali possono ostacolare l'identificazione dei lavoratori sfruttati, in particolare i migranti, la collaborazione dell'INL con i mediatori culturali è un aspetto chiave della sua strategia. Questi mediatori facilitano la comunicazione e aiutano a costruire fiducia con le potenziali vittime, consentendo una valutazione più efficace della loro situazione.

L'INL opera in stretta coordinazione con le autorità giudiziarie (Procure della Repubblica) e le forze dell'ordine, in particolare l'Arma dei Carabinieri, nell'indagine e nel perseguimento dei casi relativi al "caporalato" e allo sfruttamento lavorativo. Questa collaborazione garantisce che le prove raccolte durante le ispezioni possano essere utilizzate in procedimenti penali.

L'approccio poliedrico dell'INL, che comprende ispezioni proattive, identificazione e supporto alle vittime e stretta collaborazione con gli organi giudiziari e le forze dell'ordine, sottolinea il suo ruolo centrale nella strategia nazionale per combattere lo sfruttamento lavorativo. Ciò indica una comprensione globale del fatto che affrontare questo problema richiede non solo applicazione della legge, ma anche protezione e prevenzione. I poteri e le attività dell'INL sono progettati per interrompere il ciclo dello sfruttamento a più livelli: identificando e sanzionando i responsabili, fornendo un percorso verso la sicurezza e lo

status giuridico per le vittime e collaborando con altre agenzie per creare un deterrente più robusto.

Poteri sanzionatori

L'INL ha l'autorità di emettere sanzioni amministrative contro i datori di lavoro che violano le leggi sul lavoro, comprese quelle relative alle condizioni di lavoro, alla retribuzione e alla sicurezza sul lavoro. Queste sanzioni possono includere multe e ordini di rettificare le irregolarità identificate.

Nei casi in cui le violazioni sono ritenute sufficientemente gravi da costituire il reato di "Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" (articolo 603-bis del Codice Penale), l'INL è obbligato a segnalare i risultati alle competenti autorità giudiziarie. L'INL collabora quindi con queste autorità nella successiva indagine penale, fornendo prove e competenze.

Inoltre, l'INL può emettere "disposizioni" (ordini) immediatamente esecutivi ai datori di lavoro per affrontare e correggere le irregolarità identificate nei rapporti di lavoro e nella legislazione sociale. Il mancato rispetto di tali ordini può comportare ulteriori sanzioni amministrative.

La capacità dell'INL di imporre conseguenze sia amministrative che penali, insieme al potere di emettere ordini correttivi immediati, gli fornisce un solido insieme di strumenti per far rispettare le leggi sul lavoro e scoraggiare le pratiche di sfruttamento. Questo potere sanzionatorio a più livelli mira a garantire sia la conformità immediata che la responsabilità a lungo termine. Le sanzioni amministrative forniscono un meccanismo per affrontare le violazioni meno gravi e incoraggiare la conformità. La segnalazione di reati penali alle autorità giudiziarie consente il perseguimento dei casi più gravi. Il potere di emettere ordini immediati garantisce che le questioni urgenti relative alla sicurezza e ai diritti dei lavoratori possano essere affrontate senza indebito ritardo.

Coordinamento con altri enti

L'INL collabora attivamente e ha stabilito protocolli formali con altri enti chiave coinvolti nella lotta allo sfruttamento lavorativo. Ciò include una forte partnership con la Guardia di Finanza (GdF), formalizzata attraverso protocolli volti a coordinare le azioni contro il lavoro irregolare e lo sfruttamento. Questa collaborazione prevede lo scambio di informazioni, la pianificazione e l'esecuzione di ispezioni congiunte e sforzi investigativi coordinati.

L'INL lavora anche a stretto contatto con l'INPS e l'INAIL, in particolare su questioni relative alla regolarità dei contributi previdenziali e alla salute e sicurezza sul lavoro. Questi aspetti sono spesso intrecciati con lo sfruttamento lavorativo, poiché i datori di lavoro che sfruttano i lavoratori possono anche non rispettare le normative sui contributi e sulla sicurezza.

A un livello più ampio, l'INL partecipa a iniziative e task force nazionali, come il "Tavolo Caporalato", che riuniscono vari ministeri del governo, autorità regionali e parti sociali per sviluppare e attuare strategie contro lo sfruttamento lavorativo.

Il ruolo centrale dell'INL nel coordinamento con una vasta gamma di agenzie sottolinea la comprensione che la lotta allo sfruttamento lavorativo richiede un approccio globale e collaborativo. Questa cooperazione inter-agenzie sfrutta le competenze e le risorse specifiche di ciascun ente per creare una risposta nazionale più efficace. Lo sfruttamento

lavorativo non è solo una questione di lavoro; ha dimensioni finanziarie, di sicurezza sociale e di pubblica sicurezza. Le collaborazioni dell'INL con agenzie specializzate in questi settori - come la GdF per i reati finanziari e l'INPS per le irregolarità della sicurezza sociale - garantiscono che tutte le sfaccettature del problema siano affrontate in modo coordinato.

Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)

L'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) è l'ente nazionale italiano che si occupa dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Si tratta di un istituto pubblico di previdenza sociale con l'obiettivo primario di tutelare i lavoratori dalle conseguenze economiche e sanitarie degli infortuni e delle malattie di origine lavorativa attraverso un sistema di assicurazione obbligatoria.

Le funzioni principali dell'INAIL includono la gestione del regime assicurativo obbligatorio per i datori di lavoro nei settori ritenuti a rischio di infortuni e malattie professionali, l'erogazione di prestazioni (tra cui assistenza sanitaria, indennizzi economici e servizi di riabilitazione) ai lavoratori che subiscono infortuni sul lavoro o contraggono malattie professionali, e l'investimento in iniziative di ricerca e prevenzione volte a migliorare la sicurezza sul lavoro.

Oltre al suo ruolo assicurativo, l'INAIL contribuisce attivamente alla promozione e alla diffusione della conoscenza e delle migliori pratiche nel campo della sicurezza e della salute sul lavoro attraverso convegni, seminari e pubblicazioni.

Sebbene la funzione principale dell'INAIL sia nell'ambito dell'assicurazione sociale, il suo mandato implica intrinsecamente una forte attenzione all'identificazione, alla valutazione e alla prevenzione delle condizioni di lavoro non sicure. Questo aspetto preventivo si allinea direttamente con gli sforzi per combattere lo sfruttamento lavorativo, poiché le condizioni di lavoro non sicure sono spesso una caratteristica delle pratiche di lavoro abusive. I datori di lavoro che sfruttano i lavoratori possono anche trascurare la sicurezza sul lavoro per ridurre i costi o aumentare la produttività, portando a un rischio maggiore di incidenti e malattie professionali. Il ruolo dell'INAIL nell'assicurare contro questi rischi crea un legame naturale con il suo interesse a prevenire le cause sottostanti, comprese le pratiche di sfruttamento che compromettono la sicurezza.

Competenze relative allo sfruttamento lavorativo

La competenza legale diretta dell'INAIL nell'affrontare lo sfruttamento lavorativo è principalmente connessa all'aspetto delle normative in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Lo sfruttamento lavorativo comporta frequentemente violazioni di tali normative, poiché i datori di lavoro che cercano di massimizzare i profitti possono trascurare le misure di sicurezza, esporre i lavoratori a condizioni pericolose o non fornire adeguata formazione e dispositivi di protezione.

Quando l'INAIL indaga su infortuni sul lavoro o su casi segnalati di malattie professionali, le sue indagini possono spesso rivelare situazioni in cui lo sfruttamento lavorativo ha contribuito all'incidente o alla malattia.

Per adempiere al proprio mandato, gli ispettori dell'INAIL possiedono l'autorità legale per condurre ispezioni nei luoghi di lavoro al fine di verificare la conformità all'ampio corpus di norme sulla salute e sicurezza sul lavoro delineate nel Decreto Legislativo 81/2008 (Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro) e successive modifiche.

Durante queste ispezioni, il personale INAIL può valutare vari aspetti della sicurezza sul lavoro, tra cui l'adeguatezza delle valutazioni dei rischi, il corretto funzionamento e la manutenzione di macchinari e attrezzature, la fornitura e l'uso di adeguati dispositivi di protezione individuale (DPI), l'attuazione delle procedure di sicurezza e la cultura generale della sicurezza all'interno dell'organizzazione.

L'INAIL collabora spesso con il Servizio Prevenzione Igiene e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (SPISAL) delle aziende sanitarie locali e con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) in ispezioni congiunte e scambio di informazioni, in particolare quando si intersecano questioni di sicurezza sul lavoro e diritti del lavoro più ampi. Questo approccio collaborativo garantisce una supervisione più completa delle condizioni di lavoro e del potenziale sfruttamento.

La recente tendenza a reintrodurre ispettori INAIL con competenze specifiche in materia di sicurezza sul lavoro, anche dopo che alcune delle loro funzioni erano state inizialmente consolidate nell'INL, suggerisce un riconoscimento della fondamentale importanza delle loro conoscenze specialistiche nel più ampio sforzo di far rispettare le leggi sul lavoro e combattere lo sfruttamento.

Le indagini dell'INAIL sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali possono rappresentare un punto di partenza per scoprire questioni più ampie di sfruttamento lavorativo. La presenza di condizioni di lavoro non sicure, che l'INAIL ha il mandato di affrontare, è spesso un indicatore significativo di pratiche di lavoro irregolari in cui il benessere dei lavoratori viene ignorato. Quando si verifica un incidente in un luogo di lavoro, l'indagine dell'INAIL si concentrerà sull'identificazione delle cause e sulla verifica della violazione delle norme di sicurezza.

Verifica di attrezzature e installazioni di sicurezza

L'INAIL svolge un ruolo specifico nella verifica della sicurezza di alcuni tipi di attrezzature e installazioni nei luoghi di lavoro. È l'organismo designato responsabile della prima verifica periodica successiva alla messa in servizio di attrezzature e installazioni elencate nell'Allegato VII del Decreto Legislativo 81/2008, come apparecchi a pressione, apparecchi di sollevamento per persone e cose e impianti elettrici. Le successive verifiche periodiche sono in genere effettuate dalle Aziende Sanitarie Locali (ASL) o da enti privati autorizzati dall'INAIL.

Questo processo di verifica garantisce che le attrezzature soddisfino gli standard di sicurezza richiesti e siano installate e mantenute correttamente. I datori di lavoro sono legalmente obbligati a richiedere queste verifiche e ad assicurarsi che le loro attrezzature siano sicure da usare. Il mancato rispetto delle normative relative alla verifica delle attrezzature di lavoro può comportare sanzioni amministrative per il datore di lavoro.

La responsabilità dell'INAIL per la verifica iniziale della sicurezza delle attrezzature di lavoro critiche è una componente vitale della prevenzione degli incidenti sul lavoro. Ciò è particolarmente rilevante nel contesto dello sfruttamento lavorativo, dove i lavoratori sfruttati possono essere costretti a utilizzare attrezzature scarsamente mantenute o non sicure a causa della negligenza o delle misure di riduzione dei costi del datore di lavoro. La supervisione dell'INAIL aiuta a stabilire un livello di sicurezza di base e riduce il rischio di incidenti che potrebbero colpire in modo sproporzionato i lavoratori vulnerabili

Servizio Prevenzione Igiene e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (SPISAL)

Il Servizio Prevenzione Igiene e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (SPISAL) è il servizio di prevenzione, igiene e sicurezza negli ambienti di lavoro. È un'unità all'interno delle aziende sanitarie locali (Aziende Sanitarie Locali - ASL) e opera a livello regionale e locale in tutta Italia.

Il mandato primario dello SPISAL è la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori attraverso l'attuazione di programmi di prevenzione, lo svolgimento di ispezioni, l'indagine sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali e l'applicazione delle normative in materia di salute e sicurezza all'interno della sua giurisdizione territoriale.

Le sue funzioni principali includono lo svolgimento di interventi di prevenzione nelle aziende per mitigare i rischi sul lavoro, la conduzione di indagini per accertare le cause e le responsabilità in caso di infortuni e malattie professionali, la fornitura di consulenze mediche specialistiche in medicina del lavoro, l'esame dei ricorsi contro i giudizi di idoneità al lavoro emessi dai medici competenti e la fornitura di informazioni, formazione e assistenza sia ai lavoratori che alle aziende in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Lo SPISAL svolge anche un ruolo nell'affrontare le problematiche emergenti relative alla salute sul lavoro, come lo stress lavoro-correlato.

L'inserimento dello SPISAL all'interno del sistema sanitario locale e la sua attenzione diretta alla prevenzione e all'indagine sulle questioni di salute e sicurezza a livello regionale lo rendono un presidio di prima linea nell'identificazione di condizioni di lavoro che possono essere indicative o favorevoli allo sfruttamento lavorativo. La sua presenza locale consente una comprensione più precisa dei rischi specifici del settore e delle pratiche occupazionali regionali. Essendo parte dell'azienda sanitaria locale, lo SPISAL ha una prospettiva unica sugli impatti sulla salute delle condizioni di lavoro. Ciò consente loro di collegare i modelli di malattia o infortunio con potenziali problemi sottostanti di misure di sicurezza inadeguate o pratiche di lavoro che potrebbero non essere immediatamente evidenti alle agenzie focalizzate esclusivamente sulla conformità al diritto del lavoro o sulla supervisione finanziaria.

Competenze relative allo sfruttamento lavorativo

La competenza dello SPISAL nel contesto dello sfruttamento lavorativo deriva principalmente dalla sua responsabilità di garantire ambienti di lavoro sicuri e salubri. Le pratiche di lavoro irregolari spesso si accompagnano alla compressione del benessere dei lavoratori, portando a violazioni delle normative in materia di salute e sicurezza. Il ruolo dello SPISAL nel monitorare e far rispettare tali normative lo rende un'agenzia chiave nel contrastare indirettamente lo sfruttamento lavorativo, garantendo il rispetto degli standard di base di sicurezza e igiene.

Il personale dello SPISAL ha l'autorità legale di condurre ispezioni nei luoghi di lavoro per valutare la conformità alle leggi sulla salute e sicurezza. Queste ispezioni possono coprire un'ampia gamma di fattori, tra cui la sicurezza di macchinari e attrezzature, l'adeguatezza della ventilazione e dell'illuminazione, la manipolazione e lo stoccaggio di sostanze pericolose, la fornitura e l'uso di dispositivi di protezione individuale e l'igiene generale del luogo di lavoro.

Lo SPISAL è anche responsabile dell'indagine su segnalazioni e reclami relativi a violazioni della salute e sicurezza sul lavoro. Queste segnalazioni possono provenire da lavoratori, sindacati o altre parti interessate e possono evidenziare situazioni in cui condizioni non

sicure sono collegate a pratiche di sfruttamento, come la pressione a lavorare nonostante malattie o infortuni o la negazione di attrezzature di sicurezza necessarie.

Lo SPISAL collabora frequentemente con l'INAIL e l'INL in ispezioni e indagini, in particolare nei casi in cui le questioni di sicurezza sul lavoro e i diritti del lavoro più ampi sono intrecciati.

Inoltre, lo SPISAL svolge un ruolo nella promozione del benessere sul luogo di lavoro, affrontando anche i rischi psicosociali come stress, burnout e mobbing. Questi problemi possono essere significativamente esacerbati dallo sfruttamento lavorativo, in cui i lavoratori possono affrontare carichi di lavoro eccessivi, pressioni costanti e mancanza di supporto. Gli interventi dello SPISAL in questi settori possono aiutare a identificare e mitigare le conseguenze negative sulla salute di tali ambienti sfruttatori.

L'attenzione dello SPISAL sia agli aspetti fisici che a quelli mentali della salute sul lavoro gli consente di identificare e affrontare gli impatti dannosi sulla salute dello sfruttamento lavorativo, che vanno oltre i semplici infortuni fisici o i rischi per la sicurezza.

Attività di controllo e prevenzione

Lo SPISAL conduce sia ispezioni programmate basate sulle valutazioni dei rischi di diversi settori che ispezioni reattive in risposta a specifiche segnalazioni o reclami. Queste ispezioni mirano a verificare la conformità alle normative in materia di salute e sicurezza e a identificare potenziali rischi.

Durante le ispezioni, il personale dello SPISAL valuta la sicurezza di macchinari, impianti industriali e il corretto utilizzo di dispositivi di sicurezza e dispositivi di protezione individuale. Possono anche prelevare campioni ambientali ed effettuare misurazioni per valutare l'esposizione a rumore, polveri, agenti chimici e biologici.

Lo SPISAL è responsabile dell'indagine sui casi segnalati di malattie professionali e infortuni sul lavoro, analizzando le circostanze per determinare se siano stati causati da condizioni di lavoro non sicure o malsane. Queste indagini possono talvolta rivelare problemi sottostanti di sfruttamento lavorativo.

Oltre alle sue attività di controllo, lo SPISAL svolge anche un ruolo fondamentale nella prevenzione fornendo orientamento, informazioni e supporto alle aziende su come attuare misure di sicurezza efficaci, rispettare le normative pertinenti e promuovere una cultura della sicurezza sul luogo di lavoro. Ciò include l'offerta di programmi di formazione, lo sviluppo di linee guida e la fornitura di servizi di consulenza.

Il duplice ruolo dello SPISAL nel controllo della conformità e nella promozione della prevenzione evidenzia una strategia globale per migliorare la salute e la sicurezza sul lavoro. Ispezionando attivamente i luoghi di lavoro e potenziando al contempo datori di lavoro e lavoratori con conoscenze e risorse, lo SPISAL mira a creare ambienti di lavoro più sicuri e meno suscettibili agli impatti negativi dello sfruttamento lavorativo. Sebbene l'applicazione della legge attraverso le ispezioni sia necessaria per garantire la conformità, la prevenzione attraverso l'istruzione e la guida è altrettanto importante per promuovere una cultura a lungo termine di sicurezza e rispetto per il benessere dei lavoratori. Le attività dello SPISAL in entrambi questi settori contribuiscono a un sistema più robusto per proteggere i lavoratori dalle conseguenze dannose sia delle condizioni di lavoro non sicure che dello sfruttamento lavorativo.

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) è il principale ente pubblico italiano responsabile della gestione della maggior parte del sistema pensionistico pubblico del paese e della fornitura di una vasta gamma di prestazioni di welfare sociale.

Le funzioni principali dell'INPS includono la riscossione dei contributi previdenziali sia dai datori di lavoro che dai lavoratori in tutti i settori dell'economia, e la successiva erogazione di varie prestazioni come pensioni di vecchiaia, indennità di disoccupazione, indennità di invalidità, assegni di maternità e assegni per il nucleo familiare.

Per adempiere a queste funzioni, l'INPS mantiene un vasto database contenente la storia lavorativa e i registri dei contributi previdenziali per la stragrande maggioranza dei lavoratori in Italia, coprendo sia il settore privato che quello pubblico. Questi dati sono necessari per determinare l'ammissibilità a varie prestazioni di sicurezza sociale e per monitorare la conformità ai requisiti contributivi.

Il mandato globale dell'INPS sulla previdenza sociale e il suo vasto archivio di dati sull'occupazione e sui contributi lo posizionano come un'istituzione chiave per l'individuazione di irregolarità nei rapporti di lavoro. Queste irregolarità possono spesso essere indicative di lavoro non dichiarato o di tentativi da parte dei datori di lavoro di eludere i propri obblighi legali, che sono caratteristiche comuni dello sfruttamento lavorativo. I datori di lavoro che si rendono colpevoli di sfruttamento lavorativo tentano frequentemente di ridurre i propri costi del lavoro non dichiarando i propri lavoratori, sottodichiarando i loro salari o non pagando i contributi previdenziali richiesti. Il ruolo dell'INPS nel tracciare questi contributi e registri occupazionali fornisce un meccanismo per identificare tali discrepanze e potenzialmente scoprire casi di sfruttamento.

Competenze relative allo sfruttamento lavorativo

L'INPS svolge un ruolo significativo nell'individuazione e nella lotta al lavoro non dichiarato ("lavoro nero"), che spesso è un precursore o parte integrante dello sfruttamento lavorativo. I datori di lavoro che sfruttano i lavoratori possono tentare di nascondere completamente il rapporto di lavoro per evitare di pagare tasse e contributi previdenziali e per negare ai lavoratori i loro diritti legali.

Attraverso la sua supervisione sulla riscossione dei contributi previdenziali, l'INPS può identificare i datori di lavoro che non registrano correttamente i propri dipendenti o che dichiarano salari significativamente inferiori alle tariffe di mercato prevalenti per lavori simili. Questi modelli di sottodichiarazione o mancata dichiarazione possono essere forti indicatori di sfruttamento lavorativo.

L'INPS fornisce strumenti e servizi che possono essere utilizzati per verificare la regolarità dei contributi previdenziali di un'azienda. Uno strumento chiave è il DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva), un certificato che attesta che un datore di lavoro è in regola con i propri contributi INPS, INAIL e le casse edili (ove applicabile). L'assenza di un DURC valido o la presenza di irregolarità possono sollevare campanelli d'allarme e richiedere ulteriori indagini da parte dell'INPS o di altre autorità competenti.

L'INPS collabora attivamente con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e altre autorità competenti scambiando informazioni e partecipando a sforzi congiunti volti a contrastare le pratiche di lavoro illegali, inclusi sia il lavoro non dichiarato che lo sfruttamento lavorativo. Ad esempio, l'INPS può condividere dati sulle aziende con un elevato numero

di lavoratori non registrati o con significative discrepanze nei propri registri contributivi con l'INL, che può quindi condurre ispezioni del lavoro mirate.

Individuazione del lavoro irregolare

L'INPS è attivamente coinvolto in varie iniziative volte a individuare e regolarizzare i casi di lavoro irregolare. Ad esempio, ha svolto un ruolo chiave nei programmi di "emersione" (regolarizzazione) introdotti negli ultimi anni per consentire a colf e badanti non dichiarati di regolarizzare il proprio status occupazionale. Questi programmi offrono un percorso ai lavoratori sfruttati in questi settori per ottenere il riconoscimento legale e la protezione.

L'INPS utilizza sofisticate tecniche di analisi dei dati e il confronto incrociato di informazioni provenienti da varie fonti per individuare incongruenze e potenziali casi di lavoro non dichiarato all'interno dell'economia formale. Confrontando i dati relativi all'occupazione dichiarata, ai salari e ai contributi con altre informazioni disponibili, l'INPS può identificare i datori di lavoro che potrebbero essere coinvolti in pratiche di lavoro illegali.

L'INPS partecipa attivamente anche a piani e strategie nazionali volti a contrastare il lavoro non dichiarato e lo sfruttamento lavorativo. Contribuisce a questi sforzi più ampi con le sue vaste risorse di dati, le capacità analitiche e la sua competenza in materia di previdenza sociale, lavorando in collaborazione con altre agenzie governative e partner sociali.

Il ruolo dell'INPS nell'individuare e promuovere la regolarizzazione del lavoro non dichiarato è un elemento centrale della strategia più ampia per combattere lo sfruttamento lavorativo. Portando questi rapporti di lavoro nascosti nell'economia formale, l'INPS contribuisce a garantire che i lavoratori godano dei loro diritti e delle loro tutele legali, rendendoli meno vulnerabili allo sfruttamento. I lavoratori impiegati in nero si trovano spesso in una situazione precaria, privi delle tutele e dei benefici legali concessi ai dipendenti formalmente assunti. Questa vulnerabilità può renderli più suscettibili allo sfruttamento, poiché potrebbero avere paura di lamentarsi delle cattive condizioni di lavoro o di un trattamento ingiusto per timore di perdere del tutto il lavoro. Facilitando la regolarizzazione del loro status occupazionale, l'INPS contribuisce a dare potere a questi lavoratori e a ridurre il loro rischio di sfruttamento.

Guardia di Finanza (GdF)

La Guardia di Finanza (GdF) è un'agenzia di forze dell'ordine in Italia con status militare. La sua missione primaria è combattere i reati economici e finanziari, svolgendo un ruolo cruciale nella protezione degli interessi finanziari dell'Italia e nell'assicurare la legalità e la trasparenza delle attività economiche.

L'ampio mandato della GdF comprende una vasta gamma di reati finanziari, tra cui l'evasione fiscale, il contrabbando, le violazioni doganali, il riciclaggio di denaro, la contraffazione e altre attività finanziarie illecite che possono danneggiare l'economia italiana e le finanze pubbliche.

Agendo come forza di polizia giudiziaria, la GdF conduce indagini su questi reati finanziari sotto la direzione e la supervisione della magistratura. I suoi ufficiali hanno ampi poteri investigativi, inclusa l'autorità di condurre indagini finanziarie, raccogliere prove, sequestrare beni correlati a reati finanziari ed effettuare arresti quando giustificato.

La specializzazione della Guardia di Finanza nell'indagine su complessi schemi finanziari e i suoi ampi poteri nel campo della criminalità economica la rendono particolarmente adatta a scoprire i fondamenti economici e le reti finanziarie dietro lo sfruttamento lavorativo e il "caporalato". Queste pratiche illegali spesso comportano significativi guadagni finanziari per i responsabili attraverso l'evasione fiscale, i pagamenti non dichiarati e il riciclaggio di profitti illeciti. Lo sfruttamento lavorativo non è solo una questione di violazione delle leggi sul lavoro; spesso comporta sofisticate manovre finanziarie per nascondere attività illegali ed eludere l'individuazione. Le competenze della GdF nel tracciare i flussi finanziari, nell'analizzare complesse transazioni finanziarie e nell'identificare l'arricchimento illecito sono essenziali per smantellare le strutture economiche che consentono allo sfruttamento lavorativo di persistere.

Competenze relative allo sfruttamento lavorativo

Sebbene la Guardia di Finanza non sia primariamente un ispettorato del lavoro, la sua missione principale di contrastare la criminalità finanziaria si interseca frequentemente con le questioni relative allo sfruttamento lavorativo, in particolare nei casi che coinvolgono lavoro non dichiarato, frode fiscale correlata all'impiego di lavoratori sfruttati e il coinvolgimento della criminalità organizzata in queste attività illecite.

La GdF conduce indagini su aziende e individui sospettati di sfruttare i lavoratori per guadagno finanziario. Queste indagini spesso scoprono schemi di "caporalato", in cui intermediari reclutano e sfruttano illegalmente lavoratori vulnerabili, e prendono di mira anche i datori di lavoro che beneficiano direttamente di questo lavoro sfruttato.

La GdF collabora attivamente con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e altre autorità del lavoro scambiando informazioni finanziarie, partecipando a ispezioni congiunte e coordinando le indagini per combattere più efficacemente le pratiche di lavoro illegali. Questa cooperazione inter-agenzie consente un approccio più completo, combinando la competenza dell'INL nel diritto del lavoro con le competenze della GdF nelle indagini finanziarie.

Gli sforzi investigativi della GdF in questo settore non si limitano agli intermediari ("caporali") ma si estendono anche ai datori di lavoro che utilizzano e traggono profitto dal lavoro sfruttato. Prendendo di mira l'intera catena dello sfruttamento, la GdF mira a smantellare gli incentivi economici che guidano queste pratiche illegali.

Operazioni e collaborazioni recenti

Recenti notizie e dichiarazioni ufficiali evidenziano costantemente il coinvolgimento attivo e continuo della Guardia di Finanza in numerose operazioni volte a contrastare il "caporalato" e lo sfruttamento lavorativo in vari settori dell'economia italiana, tra cui l'agricoltura, la logistica e vari settori dei servizi. Queste operazioni spesso portano ad arresti, al sequestro di beni e all'imposizione di significative sanzioni finanziarie a coloro che risultano coinvolti in queste pratiche illegali.

La GdF ha inoltre stabilito protocolli formali di collaborazione con altri organismi governativi, come il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), indicando un approccio inter-agenzie più ampio per affrontare le attività illegali che possono avere collegamenti con lo sfruttamento lavorativo in settori ambientalmente sensibili o in quelli relativi alla sicurezza energetica. Questi protocolli facilitano lo scambio di informazioni e le azioni coordinate.

La segnalazione coerente e diffusa delle operazioni della Guardia di Finanza contro lo sfruttamento lavorativo in diversi settori dell'economia italiana sottolinea il forte impegno dell'agenzia nel combattere questo problema come una forma significativa di criminalità economica. Questo sforzo sostenuto suggerisce un riconoscimento della natura pervasiva dello sfruttamento lavorativo e un approccio proattivo per affrontarlo ovunque si verifichi.

Arma dei Carabinieri

L'Arma dei Carabinieri è un corpo militare che svolge anche funzioni di polizia generale in Italia, con responsabilità per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la prevenzione e l'indagine sui crimini e la fornitura di servizi generali di applicazione della legge in tutto il paese.

I Carabinieri hanno una forte presenza territoriale con una rete di stazioni locali che coprono l'intera penisola italiana, oltre a unità specializzate dedicate a specifici tipi di criminalità. Una di queste unità specializzate è il Comando per la Tutela del Lavoro, che sovrintende al Nucleo Ispettorato del Lavoro (NIL).

Come altre forze dell'ordine italiane, i Carabinieri agiscono come polizia giudiziaria, conducendo indagini penali sotto la direzione e la supervisione delle autorità giudiziarie. Ciò significa che sono responsabili della raccolta di prove, dell'identificazione dei sospettati e dell'esecuzione dei mandati di arresto in conformità con il Codice di Procedura Penale.

La combinazione da parte dell'Arma dei Carabinieri di una forte presenza territoriale a livello nazionale e di un'unità specializzata dedicata all'applicazione del diritto del lavoro (NIL) la rende una forza particolarmente efficace nel combattere lo sfruttamento lavorativo e il "caporalato" sia a livello locale che nazionale. La loro capacità di operare in tutto il paese e la loro competenza specifica nei reati connessi al lavoro consentono loro di affrontare la questione in modo completo. La diffusa rete di stazioni dei Carabinieri garantisce una presenza delle forze dell'ordine anche nelle zone remote o rurali in cui lo sfruttamento lavorativo, in particolare in agricoltura, potrebbe essere più prevalente. L'unità NIL dedicata fornisce le conoscenze specialistiche in materia di diritto del lavoro e procedure ispettive necessarie per indagare e perseguire efficacemente questi tipi di reati, integrando le capacità generali di applicazione della legge del più ampio corpo dei Carabinieri.

Competenze specifiche in materia di sfruttamento lavorativo e caporalato

L'Arma dei Carabinieri, attraverso il suo specializzato Nucleo Ispettorato del Lavoro (NIL), ha specifiche competenze legali nella supervisione e nell'applicazione di tutte le leggi e i regolamenti concernenti i rapporti di lavoro e la legislazione sociale, comprese quelle che affrontano direttamente il "caporalato" e le gravi forme di sfruttamento lavorativo.

Il NIL è responsabile del monitoraggio dell'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con particolare attenzione ai settori ad alto rischio.

Inoltre, il NIL supervisiona le questioni relative all'occupazione delle "categorie protette" di lavoratori, alla protezione del lavoro minorile e all'applicazione delle normative in materia di protezione e sostegno della maternità e della paternità. Svolgono anche attività di sorveglianza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada.

Oltre ai suoi specifici compiti di ispezione del lavoro, i Carabinieri, agendo nella loro veste di polizia giudiziaria, conducono indagini penali sui casi di sfruttamento lavorativo e

"caporalato" ai sensi dell'articolo 603-bis del Codice penale, nonché di altri reati correlati. Queste indagini spesso comportano la raccolta di prove di reclutamento illegale, condizioni di lavoro sfruttatrici e abuso dello stato di necessità dei lavoratori.

I Carabinieri, compreso il NIL, lavorano in stretta collaborazione con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), partecipando spesso a ispezioni congiunte e operazioni coordinate per combattere lo sfruttamento lavorativo. Questa partnership consente la messa in comune di risorse e competenze, portando ad azioni di contrasto più efficaci.

Il ruolo dei Carabinieri nella lotta allo sfruttamento lavorativo è unico in quanto combina i poteri generali di un organo investigativo criminale con le conoscenze e le responsabilità specializzate di un ispettorato del lavoro attraverso il NIL. Questa duplice capacità consente loro di affrontare sia gli aspetti criminali del "caporalato" che le questioni più ampie di violazioni del diritto del lavoro che contribuiscono a condizioni di lavoro irregolari

Polizia di Stato

La Polizia di Stato è la forza di polizia civile nazionale italiana, con la responsabilità primaria di mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica, prevenire e investigare i crimini e fornire servizi di applicazione della legge in tutto il paese.

Sebbene anche l'Arma dei Carabinieri abbia una portata nazionale, la Polizia di Stato spesso assume la guida nelle indagini che coinvolgono attività criminali più complesse, comprese quelle relative alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e ad altri gravi reati che possono intersecarsi con lo sfruttamento lavorativo.

Come i Carabinieri e la Guardia di Finanza, la Polizia di Stato agisce come polizia giudiziaria, conducendo indagini penali sotto la direzione e la supervisione delle autorità giudiziarie italiane. I suoi ufficiali hanno il potere di effettuare arresti, eseguire mandati di perquisizione e raccogliere prove da utilizzare nei procedimenti penali.

La competenza e l'attenzione della Polizia di Stato nella lotta alle attività criminali più ampie significano che spesso viene coinvolta in casi di sfruttamento lavorativo che hanno collegamenti con reti di criminalità organizzata, operazioni di traffico di esseri umani o altri gravi reati penali che vanno oltre le semplici violazioni delle leggi sul lavoro. Il "caporalato" e le gravi forme di sfruttamento lavorativo possono talvolta essere facilitati o controllati da gruppi criminali organizzati che traggono profitto dallo sfruttamento di individui vulnerabili, compresi i migranti. In tali casi, le competenze e le risorse specializzate della Polizia di Stato per contrastare la criminalità organizzata sono essenziali per indagare e smantellare efficacemente queste reti illegali.

Competenze relative allo sfruttamento lavorativo

La Polizia di Stato ha la competenza legale per indagare sui casi di "caporalato" e di grave sfruttamento lavorativo, in particolare quando questi comportano elementi di coercizione, violenza, minacce o sfruttamento di individui in stato di necessità o vulnerabilità, compresi i lavoratori migranti e le vittime di tratta di persone.

La Polizia di Stato svolge anche un ruolo cruciale nel fornire protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo, facilitando tra l'altro l'accesso a speciali permessi di soggiorno e ad altre forme di sostegno previste dalla legge italiana.

Il coinvolgimento della Polizia di Stato nella lotta allo sfruttamento lavorativo sottolinea il riconoscimento che le gravi forme di sfruttamento non sono solo questioni lavorative, ma anche gravi reati penali che possono comportare significative violazioni dei diritti umani e

collegamenti con la criminalità organizzata. Quando lo sfruttamento lavorativo sconfinava nella tratta di persone, nel lavoro forzato o in altri gravi reati, diventano necessari i più ampi poteri investigativi penali della Polizia di Stato. La loro capacità di indagare su complesse organizzazioni criminali e la loro esperienza nel trattare con vittime di gravi reati li rendono una componente vitale della risposta nazionale alle forme più gravi di sfruttamento lavorativo.

INIZIATIVE REGIONALI

I protocolli d'intesa

Iniziative regionali La **Regione del Veneto** negli ultimi anni ha aderito e promosso diversi **protocolli d'intesa** per contrastare il caporalato e fenomeni connessi, dall'agricoltura ad altri settori. Pur non avendo competenze dirette di polizia del lavoro, la Regione affianca le autorità competenti promuovendo intese con tutti i soggetti coinvolti, sia per favorire lo **scambio di informazioni** utili alle indagini, sia per diffondere la **cultura della sicurezza sul lavoro e della legalità** soprattutto tra i giovani.

Questi protocolli si inseriscono, almeno per quanto riguarda l'agricoltura e le tematiche trasversali della legalità e sicurezza, nel quadro delle strategie e delle collaborazioni auspiccate a livello nazionale, come nel **Piano Triennale di contrasto 2020-2022**

Di seguito si presentano i protocolli attualmente in vigore (o scaduti di recente) sottoscritti dalla Regione Veneto in materia di **contrasto dello sfruttamento lavorativo**, evidenziandone finalità, partenariato, ruolo regionale, atti giuntali e valutazioni emerse.

Protocollo d'intesa in materia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura (2019)

Questo **protocollo regionale contro il caporalato in agricoltura** è stato firmato a Venezia il 21 maggio 2019 dalla **Regione del Veneto** insieme alle organizzazioni sindacali di categoria (*Fai CISL, Flai CGIL, Uila UIL*), alle associazioni datoriali agricole (*CIA, Confagricoltura, Coldiretti, AgriVeneto, Fedagri Confcooperative, Legacoop Veneto*) e agli enti istituzionali coinvolti (*Veneto Lavoro, Anpal Servizi, Ispettorato Interregionale del Lavoro di Venezia, INPS Veneto, INAIL Veneto*)

L'intesa aveva l'obiettivo di combattere le irregolarità nell'impiego di manodopera agricola – come il *lavoro sommerso* stagionale e le forme di caporalato – attraverso tre linee di azione principali definite all'articolo 2: **rafforzare la legalità, la salute e la sicurezza** nei luoghi di lavoro agricoli, garantendo anche informazione e tutela dei diritti dei lavoratori (specie delle vittime di grave sfruttamento); favorire la **condivisione di dati e informazioni** (art. 3) tra gli enti firmatari per rendere più efficaci i controlli sul territorio; e proporre alla Regione misure e politiche mirate contro caporalato e sfruttamento (art. 4).

In concreto, l'accordo prevedeva che *Veneto Lavoro* realizzasse **rapporti annuali** sull'andamento del mercato del lavoro agricolo (art. 5), con il supporto informativo degli altri partner. Inoltre, erano previste azioni specifiche per potenziare l'**incontro legale tra domanda e offerta di lavoro** agricolo attraverso i Centri per l'Impiego, rendendo più trasparente il recruiting nel settore e sensibilizzando i lavoratori sui propri diritti e sui rischi

per la sicurezza. Inoltre, l'Art. 6 prevedeva l'istituzione di un Comitato Tecnico di Monitoraggio, la cui mancata convocazione è stata criticata nelle audizioni

Il ruolo della Regione è stato centrale: la **Giunta regionale** ha approvato lo schema di protocollo con **Deliberazione n. 289 del 19 marzo 2019** (pubblicata sul BUR n. 31/2019), autorizzando la sottoscrizione dell'accordo assieme a Veneto Lavoro, Anpal, Ispettorato e parti sociali. In seguito, per dare attuazione agli impegni, la Giunta ha promosso iniziative collegate: ad esempio con **DGR n. 431 del 09/04/2019** ha approvato la partecipazione della Regione, in qualità di partner, al progetto europeo *FARm – Filiera dell'Agricoltura Responsabile* (Fondo FAMI) guidato dall'Università di Verona, per dare continuità alle azioni di prevenzione e contrasto già avviate in ambito agricolo. Tale progetto ha permesso ai Centri per l'Impiego di raccogliere offerte di lavoro dalle imprese agricole e facilitare l'incontro domanda-offerta con risultati incoraggianti.

Sul piano delle **valutazioni**, al momento della firma il protocollo era stato accolto positivamente: *Onofrio Rota* (segretario generale Fai CISL) dichiarò che «*la firma di oggi si allinea a quanto già fatto in altre regioni d'Italia [...] protocolli virtuosi che funzionano*», auspicando che anche altre Regioni seguissero l'esempio veneto in applicazione della legge 199/2016. Negli anni successivi però sono emerse criticità nell'attuazione. Durante le audizioni, i sindacati hanno lamentato una **applicazione incompleta**: ad esempio *Massimiliano Paglini* (CISL Veneto) ha evidenziato che il comitato tecnico previsto dal protocollo per monitorarne l'applicazione «*non è mai stato convocato*». Ciò indica una mancata piena operatività dell'intesa, nonostante il quadro normativo e collaborativo creato.

Protocollo per il superamento delle criticità della filiera della logistica (2021)

Nel settore della **logistica** (trasporti, magazzini e spedizioni), la Regione ha promosso un tavolo di confronto durato oltre due anni, culminato nella firma – il 25 ottobre 2021 a Mestre – di un **protocollo d'intesa** per affrontare le **criticità della filiera logistica**. Hanno sottoscritto l'accordo la **Regione Veneto**, le tre confederazioni sindacali regionali (*CGIL*, *CISL* e *UIL Veneto*) e numerose associazioni datoriali del comparto: *Confcommercio Veneto*, *Confapi Veneto*, *CNA Veneto* (trasporti – *FITA*), *Confartigianato Veneto*, *Legacoop Veneto*, *Confcooperative Veneto* e l'associazione dei trasportatori *FAI* (da rilevare l'assenza di *Confindustria Veneto*, che non ha aderito, circostanza menzionata nella premessa del protocollo e definita «**grave**» da alcuni rappresentanti sindacali). L'intesa nasce dalla preoccupazione per fenomeni di **illegalità diffusa e sfruttamento** emersi nel settore logistico, talora assimilabili a forme di caporalato (cooperative «spurie», appalti illeciti di manodopera, infiltrazioni criminali).

Il **tema e la finalità** del protocollo sono dunque garantire la **legalità e la tutela del lavoro** in un comparto fondamentale per l'economia regionale, prevenendo pratiche scorrette. In particolare, tra gli **obiettivi chiave** (art. 1) figurano: il **monitoraggio congiunto** dell'andamento del settore logistico, l'**individuazione e segnalazione delle anomalie** (tipologie contrattuali improprie, cooperative fittizie, dumping contrattuale) che alimentano la «zona grigia» dell'illegalità, il **contrasto agli appalti al massimo ribasso** fatti sulle spalle dei diritti dei lavoratori, la lotta alla concorrenza sleale, la promozione della **salute e sicurezza** nei magazzini e siti logistici, nonché la garanzia di **continuità occupazionale** e condizioni eque nei cambi di appalto.

Il **ruolo della Regione** è stato di regia e coordinamento: attraverso la sua *Unità di Crisi aziendali e settoriali* ha gestito il confronto con le parti sociali e predisposto il testo, inquadrando la logistica tra le crisi di filiera da affrontare in modo concertato.

La Regione, firmando il protocollo, si impegna inoltre a sostenere le azioni previste, ad esempio mettendo a disposizione dati tramite *Veneto Lavoro* e promuovendo la formazione necessaria. Il protocollo ha **operatività tecnica immediata**, con la costituzione di un **Comitato tecnico paritetico** (art. 4) incaricato di definire le priorità di intervento e attuare le misure concordate.

Tra queste, vi è anche la scelta condivisa di applicare un unico **contratto collettivo nazionale** di riferimento – quello “*Logistica, Trasporto Merci e Spedizione*” – per tutte le aziende del comparto, così da uniformare le condizioni di lavoro ed evitare il dumping contrattuale.

Quanto ai **risultati** iniziali, a circa un anno dalla firma sono stati presentati i primi frutti del protocollo: un gruppo di lavoro coordinato da Veneto Lavoro ha prodotto un **Rapporto sulla logistica in Veneto** (presentato il 5 ottobre 2022) che, per la prima volta, **delimita con chiarezza il perimetro del settore** e individua i parametri che definiscono la “**zona grigia**” in cui operano imprese e cooperative irregolari. Tale mappatura è stata giudicata “*preziosa per il nostro lavoro di contrasto all’illegalità*” dal presidente di Legacoop Veneto, . Parallelamente, grazie al monitoraggio congiunto, *Veneto Lavoro* ha elaborato un primo set di **statistiche settoriali** e – come detto – si è concordato di ricondurre gli operatori al contratto collettivo nazionale corretto.

Vengono dunque riconosciuti i progressi nell’analisi del fenomeno e nell’emersione di prassi irregolari. Allo stesso tempo, è stata sottolineata la necessità di passare rapidamente dalla fase di studio all’adozione di **azioni correttive concrete**. In un convegno sulla logistica del gennaio 2023, Legacoop e CGIL Veneto hanno ribadito che “*serve fare di più e tradurre al più presto l’impegno preso in azioni comuni*” per “bonificare” il settore, ad esempio proponendo di istituire **albi dei fornitori qualificati** impermeabili alla illegalità.

In conclusione, il protocollo logistica viene considerato un “*modello veneto*” pionieristico – l’ex assessore regionale *Elena Donazzan* evidenziava come fosse “*il primo in Italia*” nel suo genere e “*ha fatto scuola*” permettendo di analizzare a fondo il caporalato in questo comparto.

La vera sfida, come rilevano le parti sociali, sarà dare piena attuazione agli impegni presi, mantenendo attivo il tavolo tecnico e coinvolgendo tutti gli attori del mercato (inclusi quelli inizialmente non firmatari) per **risanare la filiera** e tutelare sia le imprese virtuose sia i lavoratori.

Protocollo di legalità per la prevenzione delle infiltrazioni criminali negli appalti pubblici (2019)

Un ambito strettamente collegato al tema dello sfruttamento del lavoro è quello della **legalità negli appalti pubblici**. Imprese controllate dalla criminalità organizzata tendono infatti a violare le normative sul lavoro (lavoro nero, sfruttamento di manodopera sottopagata) per massimizzare i profitti. Per questo la Regione del Veneto partecipa da anni a un **Protocollo di legalità** finalizzato a prevenire i tentativi di infiltrazione mafiosa nei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Tale protocollo – basato su uno schema

nazionale promosso dal Ministero dell'Interno – è stato **sottoscritto il 17 settembre 2019 a Venezia** tra la **Regione Veneto**, l'**ANCI Veneto** (Comuni), l'**UPI Veneto** (Province) e tutti gli **Uffici Territoriali del Governo** (Prefetture) della regione. Il protocollo rinnovava ed aggiorna un precedente accordo triennale del 2015, estendendone gli effetti fino al 2022. L'obiettivo del protocollo era stringere una rete di cooperazione istituzionale per **aumentare i controlli di legalità** nelle procedure di gara e di esecuzione degli appalti, attraverso *clausole contrattuali* speciali e lo scambio di informazioni tra Prefetture ed enti locali. In pratica, le stazioni appaltanti venete aderenti inseriscono nei bandi di gara apposite **clausole antimafia** (relative, ad esempio, alla tracciabilità dei pagamenti, ai subappalti, al divieto di cessione del credito, alla verifica delle imprese iscritte nelle “white list” etc.), impegnandosi a segnalare alle Prefetture eventuali anomalie e a escludere operatori sospetti. La **Regione Veneto**, in quanto firmataria, applica tali misure nei propri appalti e coordina l'estensione del protocollo anche agli enti locali: infatti il testo 2019 è stato recepito da molte amministrazioni (ad es. dalla Città Metropolitana di Venezia con determinazione dirigenziale n. 1352/2020) e rappresenta uno standard di legalità condiviso. Dal punto di vista formale, il protocollo 2019 aveva durata triennale ed è scaduto nel settembre 2022. Tuttavia, l'impegno regionale è stato prontamente rinnovato e rafforzato con l'approvazione, tramite **Deliberazione della Giunta Regionale n. 1544 del 6 dicembre 2022**, di un nuovo schema di 'Protocollo d'Intesa per la promozione della legalità e della sicurezza nel sistema economico veneto e per il contrasto alle infiltrazioni criminali' (DGR 1544/22). Questo nuovo accordo, **valido per tre anni** dalla sottoscrizione (**Art. 5** del nuovo schema), si distingue per un **partenariato allargato** che include, oltre a Regione, ANCI e UPI, anche le Parti Sociali (organizzazioni sindacali e tutte le principali associazioni datoriali), la Banca d'Italia, Unioncamere e il Comitato Unitario degli Ordini Professionali. Un elemento qualificante del nuovo protocollo è l'istituzione di una **'Cabina di regia'** (**Art. 4**), coordinata dalla Regione e composta dai firmatari, con compiti di monitoraggio sull'attuazione, promozione di iniziative per la cultura della legalità e proposta di ulteriori azioni, a testimonianza di un approccio più strutturato e partecipato.

Sul piano dei **risultati**, questo protocollo di legalità rappresenta uno strumento preventivo: difficile quantificare i “casi evitati”, ma secondo le istituzioni firmatarie lo strumento ha contribuito a rendere più omogenee e stringenti le verifiche anti-infiltrazione in tutta la regione. Il collegamento con il contrasto al caporalato sta nel fatto che impedire l'accesso agli appalti a imprese colluse o irregolari tutela anche i lavoratori: si crea un ambiente in cui le imprese **virtuose** (che rispettano contratti e norme) non sono penalizzate dalla concorrenza sleale di chi sfrutta manodopera illegalmente. Inoltre, parallelamente a questo protocollo generale, la Regione Veneto finanzia azioni di promozione della **cultura della legalità** economica: ad esempio, nell'agosto 2021 la Giunta (con DGR n. 1113/2021) ha stanziato fondi per la realizzazione del **1° Rapporto Agromafie del Veneto**, studio che monitora le infiltrazioni criminali nell'economia regionale e fa specifico riferimento anche al fenomeno del caporalato in agricoltura. Queste iniziative complementari rafforzano il messaggio che lo sfruttamento del lavoro va contrastato anche eliminando le zone d'ombra nell'economia legale.

Protocollo d'intesa sulla qualità del lavoro negli appalti pubblici

Accanto ai protocolli focalizzati sulla legalità intesa come prevenzione delle infiltrazioni criminali, la Regione Veneto ha promosso un ulteriore accordo specificamente mirato a **garantire la qualità del lavoro e le tutele dei lavoratori nel sistema degli appalti pubblici**.

Si tratta del 'Protocollo di Intesa in materia di Appalti' sottoscritto (in data non riportata nel documento fornito, ma con riferimenti normativi al D.Lgs. 50/2016) con le organizzazioni sindacali confederali CGIL, CISL, UIL Veneto, e con le associazioni degli enti locali ANCI Veneto, UPI Veneto e ANPCI. L'obiettivo dichiarato (Art. 1) è 'migliorare la qualità dei servizi pubblici erogati, garantire l'occupazione, i diritti e le tutele delle lavoratrici e dei lavoratori, favorire la trasparenza nelle procedure di gara e rafforzare il contrasto ai fenomeni di illegalità e di concorrenza sleale'. A tal fine, il protocollo impegna le stazioni appaltanti firmatarie (Regione, enti strumentali, società controllate, enti locali aderenti - Art. 2) ad inserire nei bandi di gara clausole specifiche volte a:

- assicurare l'applicazione dei **Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL)** sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nel settore oggetto dell'appalto (**Art. 3**);
- prevedere **clausole sociali** per promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato in caso di cambio appalto (**Art. 5**);
- garantire il pieno rispetto delle normative in materia di **salute e sicurezza** sul lavoro (**Art. 6**).;
- assicurare la **tracciabilità dei flussi finanziari** (**Art. 7**).;
- definire limiti e condizioni rigorose per l'eventuale ricorso al **subappalto** (**Art. 8**). Il protocollo promuove altresì le relazioni sindacali, prevedendo diritti di informazione e confronto preventivo (**Artt. 10, 11**).

Questo accordo rappresenta quindi uno strumento regionale volto a contrastare il dumping contrattuale e a qualificare il sistema degli appalti pubblici non solo sotto il profilo economico e della legalità antimafia, ma anche sotto quello della **responsabilità sociale e della tutela del lavoro**

Protocollo d'intesa per il rafforzamento della sicurezza sui luoghi di lavoro (2023)

Un ulteriore fronte d'azione, strettamente legato al contrasto dello sfruttamento, è quello della **sicurezza sul lavoro**. I lavoratori sfruttati operano spesso in condizioni precarie e pericolose; pertanto, migliorare la prevenzione degli infortuni e la regolarità nei cantieri aiuta anche a far emergere situazioni di **lavoro nero** e caporalato. In quest'ottica si inserisce il **Protocollo d'intesa per il rafforzamento della sicurezza nei luoghi di lavoro** siglato in Prefettura a Venezia il 13 luglio 2023. Si tratta di un accordo promosso dal **Prefetto di Venezia** (Michele di Bari) e sottoscritto dalla **Regione del Veneto**, dalla **Città Metropolitana di Venezia**, dalle organizzazioni sindacali (*CGIL, CISL, UIL* provinciali), dalle principali associazioni datoriali locali, nonché dalle **Forze dell'Ordine** e dagli enti pubblici competenti in materia di sicurezza (es. *INAIL, SPISAL* delle ULSS, *Ispettorato del Lavoro* etc.).

L'intesa nasce sull'onda di una serie di gravi infortuni sul lavoro avvenuti in Veneto e riconosce la necessità di fare rete tra tutte le istituzioni per invertire la tendenza. **Obiettivo** del protocollo è potenziare la **prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali**, specialmente nei settori e luoghi "più a rischio", attraverso un'azione coordinata di monitoraggio, formazione e vigilanza. In concreto, il documento prevede l'istituzione di un **Osservatorio Provinciale sulla Sicurezza sul Lavoro** presso la Prefettura, convocato e presieduto dal Prefetto, con il compito di **raccogliere e analizzare sistematicamente i dati**

sugli infortuni (non solo il numero, ma anche cause e circostanze) e di **individuare strategie d'intervento** mirate.

L'Osservatorio fungerà da tavolo permanente di coordinamento, dove siedono tutti i firmatari, per condividere informazioni e buone pratiche.

La **Regione Veneto** ha aderito offrendo il proprio supporto tecnico e finanziario alle azioni previste: in particolare si impegna a sostenere attività di **formazione e informazione** sulla sicurezza destinate sia ai lavoratori che alle imprese, in collaborazione con gli enti bilaterali di settore. È prevista, ad esempio, l'organizzazione di percorsi formativi per rafforzare il ruolo dei **Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS)** nelle aziende, e iniziative rivolte agli studenti degli istituti tecnici nell'ambito dei PCTO (ex alternanza scuola-lavoro) per accrescerne la consapevolezza sui rischi prima dell'ingresso nel mondo del lavoro.

Parallelamente, gli organi di vigilanza (ULSS-SPISAL, Ispettorato, Forze dell'Ordine) si impegnano a intensificare i **controlli** nelle realtà produttive e a promuovere l'osservanza scrupolosa delle norme di sicurezza.

Il protocollo istituisce dunque uno spazio stabile di collaborazione in cui ogni attore contribuisce secondo le proprie competenze: la Prefettura coordina, la Regione finanzia e forma, le parti sociali segnalano le criticità e diffondono la cultura della sicurezza, gli enti tecnici controllano e hanno compiti di prevenzione.

Le reazioni a questa intesa sono state positive. I sindacati, che da tempo chiedevano interventi strutturali sul tema, hanno espresso apprezzamento per la creazione di un *“luogo istituzionale dove fare rete tra tutti gli enti pubblici e privati impegnati sulla prevenzione”*. È stato sottolineato che l'Osservatorio risponde a una necessità più volte segnalata dalle parti sociali, e che vi è soddisfazione per l'inclusione di misure innovative come i corsi di sicurezza per studenti e la **formazione certificata dei tutor aziendali** prima che accolgano giovani in stage. Queste azioni, secondo il sindacato, aiuteranno a diffondere una maggiore sensibilità preventiva e a creare una *“cultura del lavoro sicuro”* già a partire dai futuri lavoratori.

Dal punto di vista del **collegamento con il caporalato**, un ambiente di lavoro più controllato e attento alla sicurezza rende più difficile l'utilizzo di manodopera irregolare: le imprese che non rispettano le regole vengono individuate più facilmente attraverso gli indicatori di scarsa sicurezza (macchinari non a norma, assenza di formazione, incidenti frequenti) e possono quindi essere sottoposte a ispezioni mirate. Inoltre, il protocollo rafforza la **legalità nei cantieri** in senso lato, contribuendo a emarginare operatori improvvisati o illegali. Per questi motivi, l'intesa per la sicurezza sul lavoro – pur non occupandosi direttamente di caporalato – è considerata parte integrante della strategia regionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo. Come evidenziato in Consiglio regionale, investire su prevenzione e **potenziamento degli SPISAL** (servizi di vigilanza sulla sicurezza) è cruciale per un monitoraggio più efficace dei contesti produttivi complessi, in sinergia con la lotta al lavoro nero

Attraverso i protocolli descritti – dall'agricoltura alla logistica, dalla legalità negli appalti alla sicurezza sul lavoro – la Regione del Veneto ha costruito una rete di collaborazione multilivello per fronteggiare il caporalato e le sue cause strutturali. Ciascun protocollo

affronta il problema da una prospettiva complementare: **tutela dei lavoratori agricoli, regolarità nelle filiere produttive, prevenzione delle infiltrazioni criminali** nell'economia e **salvaguardia della sicurezza** nei luoghi di lavoro. La **Regione** svolge in tutti questi casi un ruolo di **coordinamento e impulso**, mettendo a sistema le energie di istituzioni statali, enti locali, parti sociali e società civile. Sebbene restino criticità nell'implementazione (come nel caso del protocollo agricolo, da rivitalizzare pienamente, tali intese rappresentano strumenti importanti che hanno già prodotto alcuni risultati (maggior scambio informativo, studi settoriali, comitati attivi, prime iniziative concrete) e creato una consapevolezza condivisa. Le **valutazioni** espresse dagli attori coinvolti evidenziano sia i progressi compiuti – ad esempio l'innovativo modello veneto nella logistica – sia la necessità di **dare seguito operativo** agli impegni su larga scala. In definitiva, i protocolli d'intesa sottoscritti dalla Regione Veneto in questo ambito costituiscono **tasselli di un approccio integrato** alla lotta contro lo sfruttamento del lavoro: un approccio che unisce prevenzione, vigilanza e promozione della legalità per colpire il caporalato su più fronti e tutelare la dignità dei lavoratori.

AZIONI SUL CAMPO E MISURE DI PREVENZIONE OPERATIVE

Oltre agli assetti normativi, alle competenze istituzionali e ai protocolli formali, il contrasto al caporalato si concretizza attraverso specifiche azioni operative sul campo e misure preventive mirate, condotte sia da enti regionali che da organi di vigilanza statali. Queste attività sono fondamentali per l'emersione del fenomeno, la protezione delle vittime e la prevenzione di future situazioni di sfruttamento. L'elevato tasso di irregolarità riscontrato durante le ispezioni in Veneto (ad es., 96,38% delle aziende controllate dall'INPS nel 2023, e 18% di provvedimenti sospensivi da parte dei Carabinieri T.L. sottolinea l'urgenza e la necessità di tali interventi diretti.

Progetti regionali di intervento diretto (NAVIGARe e Common Ground)

Un pilastro fondamentale delle azioni sul campo in Veneto è rappresentato dai progetti **NAVIGARe** (Network Antitratta Veneto Intersezioni Governance Azioni Regionali) e **Common Ground**, co-finanziati a livello nazionale ed europeo e posti sotto la regia diretta della Regione.

Questi progetti, operativi nel periodo ottobre 2022 - giugno 2024 con dotazioni finanziarie significative (NAVIGARe: 2,1 milioni di euro; quota interventi diretti Common Ground: 2,5 milioni di euro, rappresentano la concretizzazione dell'approccio regionale al contrasto dello sfruttamento e alla protezione delle vittime.

I progetti operano in modo complementare: NAVIGARe si concentra sulle forme di **grave sfruttamento** riconducibili all'articolo 603-bis del Codice Penale, mentre Common Ground intercetta le **situazioni di minore intensità** (lavoro grigio, nero, condizioni di progressivo assoggettamento) che possono costituire l'anticamera di forme più gravi di sfruttamento.

L'efficacia di questi progetti si basa su un modello di intervento proattivo e multidimensionale:

- **Mobilitazione ("outreach") proattiva e contatto mirato:** l'approccio distintivo è quello della **"prossimità"**. Gli operatori dei progetti non attendono che le vittime si presentino ai servizi, ma le raggiungono attivamente nei loro contesti di vita e aggregazione. Questo avviene attraverso un'azione capillare in **luoghi informali**

come luoghi di culto, Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), bar, ma anche snodi stradali ("rotonde") o altri punti di ritrovo identificati come critici. Tale metodologia si è resa necessaria per intercettare persone che, a causa di isolamento, paura, barriere linguistiche o errata percezione del proprio status (sentendosi autori di reato anziché vittime), non cercherebbero autonomamente aiuto istituzionale. Attraverso questa strategia, nel periodo ottobre 2022 - giugno 2024, è stato possibile entrare in **contatto con 4.440 persone** potenzialmente a rischio o vittime di sfruttamento.

- **Attivazione di servizi e presa in carico integrata:** il contatto iniziale si traduce, quando necessario, nell'attivazione di percorsi di supporto concreti. Per **1.309 delle persone contattate** sono stati attivati servizi specifici volti all'autonomia e all'emersione, tra cui:
 - accompagnamento ai Centri per l'Impiego per l'iscrizione e l'orientamento lavorativo;
 - assistenza sanitaria per persone con condizioni fisiche compromesse dallo sfruttamento;
 - interventi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana;
 - azioni mirate all'integrazione territoriale e sociale.

Nei **317 casi identificati come grave sfruttamento**, è stata garantita una **presa in carico completa e complessa**, che include l'inserimento in dispositivi di accoglienza residenziale regionali e l'avvio di percorsi strutturati di integrazione sociale e lavorativa a lungo termine. Questa presa in carico è fondamentale per offrire protezione immediata e costruire un percorso di uscita duraturo dalla spirale dello sfruttamento. Inoltre, l'integrazione di questi interventi con le misure regionali di contrasto alla povertà permette di riconoscere le vittime di tratta e sfruttamento come beneficiari specifici, al pari di altre categorie vulnerabili come le donne vittime di violenza.

- **Interventi multi-agenzia e supporto durante le ispezioni:** i progetti svolgono un ruolo attivo e cruciale durante gli **"accessi lavorativi multi-agenzia"**, ovvero le ispezioni congiunte condotte da INL, Carabinieri T.L., SPISAL, GdF, ecc. Nel periodo di riferimento, sono stati effettuati **52 interventi** di questo tipo, che hanno permesso di intercettare **392 lavoratori** in presunte condizioni di irregolarità o sfruttamento. In queste delicate operazioni, si attua una **netta differenziazione funzionale e operativa**:
 - gli **organi ispettivi** si concentrano sull'accertamento delle violazioni normative (lavoro, sicurezza, fisco) e sull'attività repressiva;
 - gli **operatori dei progetti regionali** (NAVIGARe/Common Ground) si dedicano esclusivamente alla **tutela e al supporto delle vittime** individuate durante l'accesso. Questo supporto si concretizza in diverse azioni fondamentali svolte *durante* l'ispezione;
 - fornitura immediata di **mediazione linguistico-culturale** per superare le barriere comunicative tra i lavoratori (spesso stranieri) e gli ispettori o le Forze dell'Ordine;

- **informazione sui diritti** fondamentali garantiti dall'ordinamento italiano, affinché i lavoratori siano consapevoli della loro posizione e delle tutele disponibili;
 - aiuto nella **decodifica delle condizioni contrattuali** applicate, confrontandole con i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) di settore per identificare eventuali difformità retributive o normative;
 - Spiegazione delle norme su **salute e sicurezza** nei luoghi di lavoro [Source 32].
 - assistenza nell'individuazione di **violazioni specifiche** relative a orari, riposi settimanali e altre tutele fondamentali negate;
 - supporto nella **raccolta di testimonianze** e nella formalizzazione di **denunce o sommarie informazioni testimoniali** (SIT) alle autorità competenti. Nel periodo analizzato, questa attività ha prodotto **152 atti formali** (101 nell'ambito di Common Ground e 51 in quello di NAVIGARe) [Source 34].
- **Distribuzione settoriale e territoriale degli interventi:** l'attività dei progetti conferma la pervasività del fenomeno in diversi settori produttivi del Veneto. La distribuzione percentuale degli interventi nel periodo ottobre 2022 - giugno 2024 mostra una prevalenza del settore **agricolo (41,5%)**, seguito da **edilizia (14,5%)**, **logistica/GDO (11,5%)**, **tessile (11,5%)**, manifattura (8,5%), assistenza alla persona (5,5%), ristorazione/turismo (3,5%) e pulizie (3,5%). Territorialmente, il fenomeno non è confinato ad aree specifiche ma risulta diffuso: sono stati **79 i comuni veneti** interessati da almeno una situazione di sfruttamento accertata dai progetti, coinvolgendo sia capoluoghi di provincia che centri minori, suggerendo una **strutturalità del fenomeno** nel tessuto socio-economico regionale. L'esempio citato di un'ispezione dell'Ispettorato del Lavoro di Vicenza in un'azienda metalmeccanica, apparentemente regolare, che ha portato all'identificazione di venti lavoratori in condizioni di grave irregolarità e rischio sicurezza, conferma questa diffusione trasversale.

L'esperienza maturata da NAVIGARe e Common Ground dimostra l'efficacia di un approccio integrato che combina l'intervento diretto sul campo, il supporto personalizzato alle vittime e la stretta collaborazione operativa con gli organi di vigilanza e le forze dell'ordine.

Queste attività operative sul territorio veneto trovano riscontro e coerenza con le linee di intervento strategiche definite a livello nazionale, in particolare per il settore agricolo, dal **Piano Triennale 2020-2022**, che prevedeva azioni prioritarie per la protezione delle vittime (Azione 9), per le soluzioni alloggiative (Azione 5) e per i trasporti (Azione 6).

Numero Verde Nazionale Antitratta

La Regione Veneto gestisce, per conto del Dipartimento Pari Opportunità, il Numero Verde nazionale antitratta (800 290 290). Questo servizio, operativo h24 per 365 giorni l'anno, svolge una duplice funzione essenziale:

- **funzione di call center:** raccoglie segnalazioni e richieste di aiuto da tutto il territorio nazionale, smistandole ai 21 progetti territoriali anti-tratta attivi in Italia;

- **funzione di osservatorio:** monitora costantemente l'evoluzione dei fenomeni criminali legati alla tratta e allo sfruttamento, rilevando nuove rotte, modalità operative e aree di criticità a livello nazionale. Fornisce inoltre supporto informativo alle Forze dell'Ordine.

Attività preventive degli organi di vigilanza

Gli organi di vigilanza statali non si limitano all'attività ispettiva repressiva, ma implementano anche azioni preventive:

- **promozione della legalità (INL):** l'Ispettorato Nazionale del Lavoro realizza iniziative di prevenzione e promozione della legalità ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. 124/2004, rivolte principalmente al sistema imprenditoriale e alle parti sociali (nel 2023, il 72,46% delle 69 iniziative in Veneto);
- **analisi del rischio:** gli organi ispettivi (INL, Carabinieri T.L., INPS) utilizzano analisi preventive degli indicatori di rischio per orientare e rendere più efficaci le ispezioni. Un esempio è l'analisi degli appalti sottocosto come possibile indicatore predittivo di sfruttamento. L'INPS svolge inoltre una "vigilanza amministrativa" basata sull'analisi sistematica delle proprie banche dati per individuare anomalie contributive e potenziali indicatori di lavoro sommerso o irregolare.

Ruolo della mediazione culturale

Emerge trasversalmente dalle audizioni l'importanza centrale della mediazione linguistico-culturale come strumento operativo indispensabile. I mediatori sono fondamentali per:

- superare le barriere linguistiche durante l'*outreach* e le ispezioni;
- costruire un rapporto di fiducia con i lavoratori stranieri, spesso diffidenti verso le istituzioni;
- spiegare in modo comprensibile diritti, doveri, procedure e rischi;
- facilitare la raccolta di testimonianze veritiere e dettagliate;
- supportare l'accesso ai servizi sociali, sanitari e legali. La Regione ha evidenziato la necessità di potenziare questi servizi.

Formazione e sensibilizzazione operativa

Accanto alle campagne di sensibilizzazione più ampie, sono state menzionate azioni formative con valenza operativa diretta:

- **formazione nei CAS:** Implementazione di progetti formativi specifici all'interno dei Centri di Accoglienza Straordinaria per informare i richiedenti asilo sui diritti lavorativi e prevenire il reclutamento da parte dei caporali;
- **informazione sui diritti:** diffusione capillare di materiale informativo multilingue sui diritti lavorativi, sindacali, sociali e sanitari, anche attraverso i progetti sul campo e gli sportelli sindacali;
- **formazione sulla sicurezza:** Attività formative specifiche sulla salute e sicurezza sul lavoro condotte da SPISAL, INAIL e enti bilaterali, cruciali in settori ad alto rischio come edilizia e agricoltura.

Un Esempio di buona pratica territoriale: Agri.Bi. Verona

Un esempio concreto di azione positiva a livello provinciale nel settore agricolo, emerso anche come riferimento positivo durante le audizioni [Source 687], è rappresentato da **Agri.Bi. Verona**, l'Ente Bilaterale Territoriale per l'Agricoltura Veronese. Come dettagliato nel volume 'Sfruttamento e caporalato in Italia' curato per Avviso Pubblico [Fonte: S. Baietta, 'Agri.Bi. Verona: le buone pratiche...', in M. Omizzolo (a cura di), *Sfruttamento e caporalato in Italia*, Rubbettino, 2023, pp. 99-104], Agri.Bi. Verona, costituito dalle organizzazioni provinciali dei datori di lavoro agricolo e dei lavoratori (FLAI-CGIL, FAI-CISL, UILA-UIL), svolge un ruolo multifunzionale nel promuovere la regolarità e la qualità del lavoro:

- **intermediazione legale:** gestisce un servizio per l'incontro trasparente tra domanda e offerta di lavoro stagionale e qualificato, offrendo un'alternativa legale ai canali informali e al caporalato.
- **Formazione continua:** organizza corsi di formazione obbligatoria (es. sicurezza) e professionalizzante per lavoratori e datori di lavoro, contribuendo alla qualificazione della manodopera e alla diffusione della cultura della sicurezza.
- **Welfare contrattuale:** eroga prestazioni integrative rispetto a quelle pubbliche, previste dalla contrattazione collettiva provinciale, a sostegno del reddito dei lavoratori agricoli in caso di malattia, infortunio, o per altre necessità (es. sostegno alla genitorialità, rimborso spese sanitarie).
- **Promozione della legalità:** svolge un'azione costante di informazione e sensibilizzazione verso le imprese agricole associate per il pieno rispetto delle normative contrattuali e legislative. L'esperienza consolidata di Agri.Bi. Verona dimostra il potenziale degli enti bilaterali, quando pienamente operativi e basati su una forte collaborazione tra le parti sociali, nel diventare presidi territoriali efficaci per migliorare le condizioni di lavoro, prevenire fenomeni di sfruttamento e supportare lo sviluppo di un'agricoltura di qualità

PROPOSTE DI POLICY

Nel corso dell'ampio ciclo di audizioni svolto dalla IV Commissione del Consiglio Regionale del Veneto sul fenomeno del caporalato, è emersa una ricca e variegata serie di proposte operative e di policy, suggerite dai diversi soggetti auditi (istituzioni, parti sociali, terzo settore). Queste proposte mirano a contrastare più efficacemente lo sfruttamento lavorativo, tenendo conto delle specifiche dinamiche e criticità presenti nel territorio regionale.

Molte delle proposte qui sintetizzate, specialmente quelle di competenza statale, trovano eco nelle analisi e nelle raccomandazioni formulate dalla **Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta del Senato (2022)**, confermando la necessità di interventi organici su temi quali la normativa migratoria, il potenziamento ispettivo e la regolamentazione degli appalti. Per quanto riguarda il settore agricolo, diverse proposte regionali si allineano con gli obiettivi del **Piano Triennale nazionale 2020-2022**.

Il presente documento sintetizza tali proposte, raggruppandole per chiarezza espositiva in due macro-categorie: quelle la cui attuazione ricade prevalentemente nell'ambito delle competenze regionali (siano esse esclusive, concorrenti o di coordinamento territoriale, ai sensi dell'art. 117 Cost.) e quelle che richiedono un intervento normativo o amministrativo primario a livello statale.

È fondamentale sottolineare tre aspetti metodologici di questa sintesi:

- **Origine delle proposte:** si tratta di un riepilogo delle istanze e dei suggerimenti avanzati dagli auditi, e non rappresenta necessariamente una posizione o un'adozione formale da parte della Commissione.
- **Natura della classificazione:** la distinzione tra competenze regionali e statali è presentata a fini di semplificazione analitica. Molte delle problematiche e delle soluzioni proposte, infatti, si collocano su un piano di interconnessione tra i diversi livelli di governo e richiederebbero, per una piena efficacia, un approccio integrato e collaborativo tra Stato, Regione, Enti Locali e parti sociali.
- **Accorpamento tematico:** laddove più auditi hanno avanzato suggerimenti simili o complementari, le proposte sono state accorpate per affinità tematica, cercando di restituire la convergenza o la complementarietà delle posizioni emerse.

Le sezioni che seguono dettagliano quindi le principali linee di intervento suggerite, distinte secondo la classificazione semplificata sopra descritta.

POSSIBILI INIZIATIVE A LIVELLO REGIONALE

Monitoraggio e trasparenza

Un problema centrale evidenziato durante le audizioni riguarda la difficoltà di **rilevare in modo tempestivo anomalie occupazionali e fenomeni di sfruttamento lavorativo nel settore agricolo veneto**. La carenza cronica di manodopera, le difficoltà legate ai flussi migratori e la presenza di cooperative spurie sono fattori che contribuiscono a questo rischio. Inoltre, la frammentazione delle unità produttive agricole nel Veneto rende più complesso il sistema di monitoraggio.

In risposta a questa problematica, emerge con chiarezza la proposta di creare una **banca dati regionale integrata che possa sfruttare le informazioni già in possesso dell'Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura (AVEPA)**. L'idea è di utilizzare i dati dettagliati di

AVEPA sulle singole aziende agricole, incluse le informazioni sulle colture e i metodi di coltivazione, per verificare la congruità tra la tipologia colturale dichiarata e la forza lavoro realmente impiegata. Mettendo in relazione questi dati con le comunicazioni dei rapporti di lavoro disponibili presso **Veneto Lavoro**, sarebbe teoricamente possibile identificare situazioni anomale che potrebbero segnalare potenziali casi di sfruttamento o lavoro irregolare. Tale monitoraggio potrebbe essere potenziato attraverso lo sviluppo di indicatori predittivi basati su analisi multifattoriali e, in prospettiva, l'utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale. Un ulteriore strumento di monitoraggio proposto consiste nell'implementare un sistema di notifiche preventive obbligatorie per determinate attività agricole stagionali, simile a quello esistente in edilizia, per facilitare la pianificazione dei controlli ispettivi

L'obiettivo più ambizioso consisterebbe nell'armonizzare informazioni provenienti da diversi enti e istituzioni, tra cui gli Ispettorati del Lavoro, le Forze dell'Ordine, gli enti locali e i Comuni, al fine di facilitare interventi preventivi e mirati. La difficoltà nella condivisione dei dati tra Forze dell'Ordine e istituzioni regionali deriva da vincoli normativi e operativi ben definiti. Le Forze dell'Ordine italiane possono condividere informazioni solo quando esiste una **base giuridica specifica** ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 51/2018, che richiede l'individuazione di finalità istituzionali precise e il rispetto del principio di proporzionalità. Questo quadro legale implica che le Regioni non possono accedere autonomamente a dati sensibili di natura investigativa senza un esplicito fondamento legislativo o accordi interistituzionali.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la cooperazione in materia di sicurezza pubblica deve fondarsi su **leggi statali o intese formalizzate**, limitando l'autonomia regionale alla promozione di iniziative complementari. Un esempio concreto è il modello dei comitati provinciali per l'ordine pubblico, dove la partecipazione regionale avviene in forma consultiva e subordinata alle esigenze investigative.

La creazione di un sistema informativo che integri dati provenienti da diverse banche dati è vista come fondamentale per la pianificazione degli interventi e il monitoraggio delle condizioni di lavoro. A livello nazionale, il Decreto Agricoltura (DL 63/2024, poi Legge 101/24) ha istituito presso l'INPS una Banca dati degli appalti in agricoltura, accessibile a vari organi di controllo, e un sistema informativo per la lotta al caporalato. Inoltre, è stato sottoscritto un accordo tra INPS e AGEA (l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura a livello nazionale) per rafforzare i controlli in materia di caporalato attraverso la creazione di una banca dati comune interoperativa.

Durante le audizioni, è emerso un orientamento generale verso un **maggiore coordinamento tra istituzioni e un utilizzo più efficace dei dati disponibili** per contrastare lo sfruttamento è ampiamente condiviso. Ad esempio, i sindacati hanno sottolineato la necessità di potenziare il coordinamento tra istituzioni e sindacati, garantendo uno scambio efficace di informazioni tra INPS, INAIL e Ispettorato del lavoro. La stessa Regione Veneto è stata indicata come avente un potenziale ruolo nel migliorare le condizioni dei lavoratori agricoli e nel contrastare il caporalato.

Coordinamento interistituzionale e operativo

Una significativa criticità nel contrasto al caporalato in Veneto è rappresentata dalla mancanza di un efficace coordinamento interistituzionale e operativo tra istituzioni regionali, organi ispettivi e soggetti sociali. Per superare questa frammentazione e

adottare un approccio più sinergico e strategico, è stato suggerito che la Regione Veneto intraprenda le seguenti azioni:

1. Attivazione della Rete del lavoro agricolo di qualità

- **Implementazione immediata delle sezioni territoriali:** dare concreta attuazione alle sezioni territoriali previste dalla Legge 199/2016, creando strutture operative a livello provinciale.
- **Convocazione regolare di tavoli provinciali:** organizzare incontri sistematici che coinvolgano associazioni datoriali, sindacati, INPS, INAIL e Ispettorato del Lavoro per analizzare le dinamiche locali del caporalato e identificare soluzioni specifiche per ciascun territorio.
- **Campagne di sensibilizzazione:** sviluppare iniziative informative mirate a evidenziare i vantaggi dell'iscrizione alla Rete in termini di legalità, responsabilità sociale e possibili benefici operativi per le aziende agricole.
- **Coinvolgimento attivo dei Comuni:** attribuire alle amministrazioni comunali un ruolo proattivo nell'incentivare l'adesione delle imprese locali, possibilmente attraverso meccanismi premianti o di facilitazione amministrativa.

2. Strutture di coordinamento permanenti

- **Cabina di regia regionale:** istituire un organismo operativo permanente con competenze specifiche nel contrasto allo sfruttamento lavorativo, dotato di protocolli standardizzati per rispondere rapidamente alle emergenze e coordinare gli interventi sul territorio. L'iniziativa dovrebbe altresì riprendere anche le attività del comitato tecnico di monitoraggio di cui all'articolo 6 del Protocollo sul lavoro agricolo del 2019. Dovrebbe essere garantita la partecipazione di tutti i soggetti rilevanti, inclusi sindacati, associazioni datoriali, Ispettorato del Lavoro, INPS, INAIL, Prefetture, rappresentanti della magistratura, delle forze dell'ordine e del terzo settore.
- **Tavoli permanenti nelle aree a rischio:** creare strutture di coordinamento locale nelle zone con maggiore incidenza del fenomeno, per sviluppare interventi mirati alle specifiche caratteristiche territoriali e settoriali.
- **Ruolo degli amministratori locali:** integrare sindaci e assessori nel sistema di contrasto al caporalato, definendo specifiche responsabilità e competenze per facilitare la rilevazione precoce di situazioni critiche⁵.

⁵ Il coinvolgimento attivo degli Enti Locali, auspicato in diverse audizioni, può tradursi in una serie di azioni concrete, come dettagliato nelle analisi promosse da Avviso Pubblico sul ruolo dei comuni nel contrasto al caporalato [Fonte: M. Omizzolo (a cura di), *Sfruttamento e caporalato in Italia*, Rubbettino, 2023, passim]. Tra le leve a disposizione dei Sindaci e delle amministrazioni locali si possono includere:

- **vigilanza e controllo del territorio:** utilizzo mirato della **Polizia Locale** per controlli su strada (trasporto lavoratori), verifiche anagrafiche e residenziali (contro sovraffollamento), controlli sul commercio, sull'edilizia e sull'igiene pubblica negli alloggi.
- **Strumenti urbanistici ed Edilizi:** mappatura e contrasto degli insediamenti informali; azioni per il recupero di immobili pubblici o privati abbandonati da destinare ad alloggi dignitosi per lavoratori stagionali o vittime; utilizzo dei **beni confiscati** per finalità sociali legate all'accoglienza.
- **Appalti e concessioni pubbliche:** inserimento sistematico di **clausole sociali e di legalità** (es. applicazione CCNL rappresentativi, tracciabilità pagamenti, contrasto al massimo ribasso sul costo del lavoro) negli appalti comunali di lavori, servizi e forniture.

3. Condivisione delle informazioni e monitoraggio

- **Sistemi di scambio dati:** implementare piattaforme o protocolli per la condivisione tempestiva di informazioni rilevanti tra tutti i soggetti coinvolti nel contrasto al caporalato.
- **Raccolta e analisi di statistiche:** sviluppare un sistema di raccolta di dati aggregati sul fenomeno, per monitorarne l'evoluzione e l'efficacia delle misure di contrasto.
- **Protocolli operativi standardizzati:** definire procedure comuni per la gestione delle segnalazioni, degli interventi ispettivi e della presa in carico delle vittime, garantendo uniformità di azione su tutto il territorio regionale.
- **Valutazione periodica dell'efficacia:** istituire meccanismi di revisione regolare delle strategie adottate, con il coinvolgimento di tutti gli attori, per adattare gli interventi all'evoluzione del fenomeno.

Sostegno integrato per le vittime

Le vittime di sfruttamento lavorativo necessitano di protezione e supporto continuativo. È stato proposto di stabilizzare e rendere strutturali progetti a regia regionale esistenti come N.A.V.I.G.A.Re (Network Antitratta Veneto Intersezioni Governance Azioni Regionali) e Common Ground, al fine di prevedere assistenza legale, percorsi di regolarizzazione, sostegno psicologico e inserimento lavorativo e sociale. È stata inoltre sottolineata la necessità di istituire fondi regionali di solidarietà per colmare il vuoto di protezione post-denuncia, agevolando così la transizione delle vittime verso una condizione stabile. Proposte avanzate principalmente da CGIL e Direzione Dipendenze della Regione Veneto.

Assistenza legale

L'assistenza legale offerta dai progetti N.A.V.I.G.A.Re e Common Ground si concentra sulla tutela dei diritti delle vittime durante tutto il loro percorso. Gli operatori forniscono:

- **Informazione completa** sui diritti lavorativi, sindacali, sociali e sanitari garantiti dall'ordinamento italiano.
- Supporto nella **comprensione delle condizioni contrattuali** previste dai CCNL di settore, per identificare irregolarità.
- Assistenza nell'individuazione di **violazioni relative ai riposi settimanali** e altre tutele.
- **Accompagnamento e supporto legale** per la presentazione di denunce o sommarie informazioni testimoniali.

-
- **Servizi sociali e integrazione:** potenziamento dei servizi sociali comunali per l'intercettazione delle vulnerabilità e la presa in carico delle vittime; attivazione di **sportelli informativi multilingue**; collaborazione con i **mediatori culturali**; facilitazione dell'accesso ai servizi sanitari e scolastici.
 - **Trasporti:** mappatura dei fabbisogni e potenziamento, ove possibile, dei **servizi di trasporto pubblico locale** verso le aree produttive, o facilitazione di servizi di trasporto collettivo alternativi a quelli gestiti dagli intermediari.
 - **Sensibilizzazione e cultura della legalità:** promozione di campagne informative per la cittadinanza e le imprese; iniziative nelle scuole; sostegno alle associazioni che operano per la legalità.
 - **Azione legale:** valutazione della **costituzione di parte civile** del Comune nei processi penali per caporalato che si svolgono sul proprio territorio.

- **Consulenza e patrocinio legale** per azioni legali volte al riconoscimento dei diritti e al risarcimento dei danni.
- Supporto legale specifico per l'accesso alla "**protezione speciale sociale**" (art. 18 TUI, come esteso dalla legge 199/2016) per le vittime di grave sfruttamento.

Percorsi di regolarizzazione

I percorsi di regolarizzazione mirano a far uscire le vittime dalla condizione di irregolarità. I progetti offrono supporto per:

- **Valutazione della situazione giuridica individuale** per identificare la via più appropriata per la regolarizzazione.
- Assistenza nella **raccolta della documentazione** per richieste di permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (art. 18 TUI) o per "vittime di particolare sfruttamento lavorativo" (art. 22 TUI).
- **Accompagnamento presso gli uffici competenti** (Questure, Prefetture) per la presentazione delle istanze.
- **Monitoraggio delle pratiche** e supporto in caso di difficoltà burocratiche.
- Orientamento e informazione sulle possibilità di **conversione del permesso di soggiorno** per motivi di protezione sociale in permesso di soggiorno per lavoro, una volta raggiunta la stabilità lavorativa.

Sostegno psicologico

Il sostegno psicologico è fondamentale per affrontare i traumi dello sfruttamento. I progetti garantiscono l'accesso a:

- **Colloqui individuali** con psicologi esperti nel trattamento di traumi e stress post-traumatico.
- Supporto psicologico mirato a **decostruire le dinamiche di dipendenza psicologica** e ricostruire l'autostima.
- **Orientamento verso servizi di salute mentale** più strutturati, se necessario.
- Supporto psicologico anche per i **familiari delle vittime**.

Inserimento lavorativo e sociale

L'inserimento lavorativo e sociale mira a ricostruire l'autonomia e la dignità delle vittime. I progetti facilitano:

- **Accompagnamento ai Centri per l'Impiego (CPI)** per l'iscrizione al collocamento mirato e la ricerca di opportunità lavorative regolari.
- Servizi di **incrocio domanda/offerta di lavoro** per facilitare l'incontro tra le competenze delle vittime e il mercato del lavoro legale.
- Supporto nella **ricerca di un impiego dignitoso** e nella redazione del curriculum vitae.
- **Accompagnamento e tutoraggio** nella fase iniziale dell'inserimento lavorativo.

- Azioni per l'**integrazione territoriale**, favorendo la partecipazione alla vita sociale e comunitaria, la creazione di reti sociali e l'accesso ai servizi del territorio (sanitari, sociali, culturali).
- **Mediazione culturale** per facilitare la comunicazione e la comprensione reciproca.
- Supporto per la **ricostruzione di legami sociali e familiari** interrotti.
- Inclusione nei **programmi regionali di contrasto alla povertà**, riconoscendo la specifica vulnerabilità delle vittime di tratta e sfruttamento

Fondi regionali di solidarietà

L'istituzione di fondi regionali di solidarietà rappresenterebbe un intervento molto forte per garantire un sostegno immediato e concreto alle vittime dopo la denuncia. Questi fondi potrebbero prevedere:

- **Erogazione di un sussidio economico temporaneo** per coprire le spese di prima necessità (vitto, vestiario, farmaci).
- Supporto economico per l'**avvio di percorsi di autonomia abitativa**, in attesa di soluzioni stabili.
- **Contributi per spese legali** non coperte dal gratuito patrocinio.
- Sostegno economico per l'**accesso a specifici servizi** non immediatamente garantiti dal sistema pubblico.
- **Modalità di erogazione rapide e flessibili**, per rispondere ai bisogni urgenti.
- **Integrazione con i servizi esistenti**, come i progetti antitratta e i servizi sociali territoriali.
- **Gestione trasparente e accountability** dei fondi, con criteri chiari per l'accesso e l'erogazione.

Soluzioni per alloggio e trasporto dei lavoratori

L'intervento su alloggio e trasporto rappresenta uno strumento fondamentale per contrastare il controllo esercitato dai caporali sui lavoratori, in particolare quelli stagionali nel settore agricolo. Questa centralità emerge chiaramente dall'analisi delle dinamiche di sfruttamento, dove il monopolio di questi servizi da parte dei caporali crea una forte dipendenza e vulnerabilità per i lavoratori. Spesso, inoltre, gli alloggi forniti sono sovraffollati, insalubri e isolati, peggiorando ulteriormente le condizioni di vita. Come evidenziato da diverse audizioni e rapporti, questa dipendenza logistica è un meccanismo chiave attraverso il quale i caporali esercitano un controllo significativo, rendendo i lavoratori stagionali particolarmente esposti allo sfruttamento.

Le proposte avanzate, in particolare, dalle rappresentanze datoriali agricole sono incentrate sul **recupero di immobili e sul potenziamento dei servizi di trasporto**, vogliono rispondere a criticità profondamente radicate nel sistema di sfruttamento lavorativo, agendo direttamente sui nodi di dipendenza che alimentano il potere dei caporali.

Come emerge chiaramente, i caporali esercitano un controllo pervasivo sui lavoratori stagionali proprio attraverso il monopolio dei servizi di alloggio e trasporto. Questa dipendenza logistica si traduce in un forte vincolo di subordinazione, privando i lavoratori della loro autonomia e rendendoli facilmente manipolabili.

Analogamente, il trasporto dai luoghi di residenza ai campi e viceversa è spesso gestito in regime di monopolio dai caporali, che impongono tariffe elevate per un servizio spesso inadeguato e precario. Questa gestione monopolistica non solo incide pesantemente sul bilancio dei lavoratori, ma limita anche la loro libertà di movimento e la possibilità di sottrarsi al controllo del caporale. L'imposizione di orari di lavoro disallineati rispetto ai normali turni e l'addebito di costi elevati per il trasporto sono strategie comuni utilizzate per isolare i lavoratori e rendere più difficile l'effettuazione di controlli da parte delle autorità competenti. La dipendenza dal trasporto organizzato dal caporale impedisce di fatto ai lavoratori di accedere autonomamente ad altri servizi essenziali o di cercare alternative lavorative più dignitose.

L'attuazione concreta delle misure proposte richiederebbe investimenti finanziari significativi e un coordinamento efficace tra una molteplicità di attori istituzionali, tra cui la Regione, i Comuni, l'INPS, l'Ispettorato del Lavoro e le diverse parti sociali coinvolte. L

Recupero di immobili pubblici e privati

L'idea di procedere al recupero di immobili pubblici e privati in disuso per destinarli all'alloggio dignitoso dei lavoratori stagionali potrebbe costituire una risposta diretta e potenzialmente efficace al problema delle abitazioni precarie e costose. Questa misura, se implementata su larga scala e con un adeguato sostegno finanziario, potrebbe significativamente aumentare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili, offrendo ai lavoratori una reale alternativa alle sistemazioni inadeguate e onerose fornite dai caporali. L'ordinamento regionale (L.R: 48/2012, articolo 12) prevede già la possibilità di utilizzare beni confiscati alla criminalità organizzata per finalità sociali, includendo potenzialmente l'ospitalità dei lavoratori stagionali.

Incentivi regionali per la ristrutturazione

La proposta di introdurre incentivi regionali destinati alle imprese agricole che si impegnano nella ristrutturazione di edifici rurali a scopo abitativo mira a coinvolgere direttamente i datori di lavoro nella fornitura di alloggi adeguati per i propri dipendenti. Questa strategia non solo aumenterebbe la disponibilità complessiva di alloggi, ma potrebbe anche favorire la creazione di un legame più stabile e duraturo tra lavoratore e azienda, incentivando rapporti di lavoro più regolari e trasparenti. È importante sottolineare che i contratti collettivi provinciali dell'agricoltura spesso prevedono già la possibilità per le aziende di fornire alloggi ai lavoratori, ma frequentemente manca l'incentivo economico o il supporto tecnico necessario per realizzare tali interventi in modo efficace.

Potenziamento dei servizi di trasporto

Il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico o aziendale nelle zone agricole isolate potrebbe garantire ai lavoratori la mobilità necessaria per raggiungere i luoghi di lavoro e accedere ai servizi essenziali (sanitari, commerciali, amministrativi), riducendo in modo significativo la loro dipendenza dai trasporti organizzati e gestiti dai caporali. La Regione Veneto, in collaborazione con Veneto Lavoro e ANPAL Servizi, ha già intrapreso alcune attività volte a potenziare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo, ma è stata segnalata la necessità estendere questo impegno anche al miglioramento della logistica dei trasporti per i lavoratori stagionali. L'attivazione e il pieno funzionamento delle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità potrebbero rappresentare un contesto particolarmente utile per sviluppare soluzioni concrete e personalizzate per le problematiche legate al trasporto e all'alloggio a livello locale.

Ruolo degli Enti Locali

I Comuni, in quanto presidi territoriali più vicini alle realtà locali, possono svolgere un ruolo centrale nel censimento degli immobili pubblici e privati disponibili e potenzialmente idonei, nella semplificazione e facilitazione delle procedure autorizzative per la ristrutturazione e nel coordinamento dei servizi di trasporto a livello locale, in collaborazione con le aziende agricole e le associazioni di categoria. Il loro coinvolgimento attivo e propositivo è pertanto essenziale per il successo delle iniziative proposte.

Formazione e sensibilizzazione

La scarsa conoscenza della lingua italiana e dei diritti contrattuali rappresenta un fattore di significativa vulnerabilità per i lavoratori stranieri, esponendoli a un maggiore rischio di sfruttamento lavorativo. Diverse parti sociali e istituzionali hanno riconosciuto questa criticità e avanzato proposte concrete per mitigarla, promuovendo al contempo una più ampia cultura della legalità, rivolta anche ai datori di lavoro.

Formazione linguistica e professionale per i lavoratori stranieri

Le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali hanno evidenziato la necessità di implementare corsi di **formazione linguistica** mirati ai lavoratori stranieri. La padronanza dell'italiano non solo agevola la comunicazione e l'integrazione sociale, ma soprattutto permette ai lavoratori di comprendere appieno i propri diritti e doveri, le condizioni contrattuali e le normative in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Questa formazione linguistica può essere efficacemente integrata con corsi di formazione professionale specifici, volti a qualificare i lavoratori, ampliando le loro opportunità di impiego regolare e contrastando la dipendenza da forme di lavoro precario e potenzialmente sfruttatrici.

Mediazione culturale e diffusione di materiale informativo multilingue

Un ruolo centrale per superare le barriere linguistiche e culturali è svolto dalla mediazione culturale. Mediatori specializzati possono facilitare la comunicazione tra lavoratori stranieri, datori di lavoro, forze dell'ordine e organi di vigilanza, spiegando diritti e doveri, interpretando le condizioni contrattuali e fornendo supporto nella comprensione delle norme sulla sicurezza. La loro presenza si rivela particolarmente preziosa durante le attività di controllo e vigilanza, contribuendo a instaurare un clima di fiducia con i lavoratori migranti.

Parallelamente, la diffusione di materiale informativo multilingue è fondamentale per raggiungere un vasto numero di lavoratori stranieri, indipendentemente dalla loro lingua d'origine. Questo materiale dovrebbe includere informazioni chiare e accessibili sui diritti lavorativi, sindacali, sociali e sanitari, sui rischi per la salute e la sicurezza, sulle procedure per il rilascio dei documenti e sui servizi di supporto disponibili sul territorio.

Un approccio integrato che combini la formazione linguistica e professionale per i lavoratori stranieri, la mediazione culturale, la diffusione di informazioni multilingue e iniziative mirate a promuovere una cultura della legalità tra i datori di lavoro rappresenta la strategia più efficace per contrastare lo sfruttamento lavorativo e garantire un mercato del lavoro agricolo e non solo, più equo e rispettoso dei diritti umani.

Educazione alla legalità

È stata sottolineata l'importanza di promuovere iniziative di educazione alla legalità, non solo nelle scuole, ma anche rivolte al mondo del lavoro e in particolare ai datori di lavoro:

- **Campagne di sensibilizzazione e informazione:** realizzazione di campagne mirate a informare gli imprenditori agricoli e di altri settori sull'importanza del rispetto

delle normative sul lavoro, sulle gravi conseguenze legali ed etiche dello sfruttamento e sui benefici di un'agricoltura e di un'economia etica e sostenibile.

- **Formazione e corsi di aggiornamento:** organizzazione di corsi di formazione e seminari dedicati ai datori di lavoro, con un'attenzione particolare ai giovani imprenditori, per promuovere la cultura della legalità, aggiornare sulle normative vigenti e illustrare le implicazioni legali delle pratiche di gestione del personale.
- **Protocolli e accordi territoriali:** promozione della sottoscrizione di protocolli d'intesa a livello territoriale tra Regione, associazioni datoriali e sindacati per rafforzare le condizioni di legalità e contrastare efficacemente lo sfruttamento.
- **Incentivi e riconoscimenti:** definizione di incentivi e premialità per le aziende agricole e di altri settori che adottano pratiche virtuose nella gestione del personale, rispettano i contratti collettivi e aderiscono a reti per il lavoro di qualità. La creazione di un marchio etico per le aziende che operano nella legalità potrebbe valorizzarne l'immagine e incentivare comportamenti responsabili.
- **Diffusione di buone pratiche:** promozione e diffusione di esempi di aziende che operano nel pieno rispetto della legalità e della dignità del lavoro come modelli da seguire e replicare.
- **Responsabilità sociale d'impresa:** sensibilizzazione dei datori di lavoro sul concetto di responsabilità sociale d'impresa, incoraggiando l'adozione di codici etici e la trasparenza nella gestione dei rapporti di lavoro.

Incentivi per la regolarizzazione

L'introduzione di **sgravi fiscali e contributivi regionali per imprese e lavoratori** che adottano **contratti regolari** è una proposta volta a incentivare la **transizione da sistemi informali e irregolari** verso forme di **impiego pienamente conformi alla legge**. La proposta si basa sul principio di rendere **economicamente più conveniente la regolarizzazione**, agendo direttamente sui **costi** che gravano sia sulle **aziende** che sui **lavoratori**.

L'introduzione di **sgravi fiscali e contributivi** a livello regionale si propone come uno strumento per allineare gli **interessi economici delle imprese e dei lavoratori** con l'obiettivo di promuovere la **legalità e la dignità del lavoro**, rendendo meno oneroso l'**impiego regolare**, si mira a **disincentivare il ricorso a pratiche irregolari** e a offrire ai **lavoratori** condizioni **contrattuali e retributive** più adeguate e tutelanti.

Meccanismi di attuazione

Gli **sgravi fiscali e contributivi regionali** potrebbero essere implementati attraverso diversi meccanismi, modulati in base alle specifiche esigenze del **settore agricolo stagionale** e alle risorse disponibili a livello regionale:

- **Riduzione dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP):** la regione potrebbe prevedere una riduzione dell'aliquota **IRAP** per le aziende che dimostrino di impiegare regolarmente **lavoratori stagionali**, con **contratti conformi ai contratti collettivi nazionali e territoriali** e nel rispetto delle **normative in materia di sicurezza sul lavoro**. La riduzione potrebbe essere proporzionale al numero di **lavoratori regolarizzati** o alle giornate di lavoro prestate con **contratti regolari**.

- Gli **sgravi** potrebbero essere modulati per incentivare **contratti** di durata maggiore o con un numero minimo di giornate lavorative garantite, contribuendo a stabilizzare i rapporti di lavoro anche nel contesto della **stagionalità**.
- Gli **sgravi fiscali** potrebbero essere strettamente legati all'adesione e al mantenimento dei requisiti della **Rete del Lavoro Agricolo di Qualità**, premiando le **aziende virtuose** che si impegnano nel rispetto della **legalità** e dei **diritti dei lavoratori**.

Sfide e Considerazioni per l'Implementazione

Nonostante i potenziali benefici, l'implementazione di **sgravi fiscali e contributivi regionali** per la **regolarizzazione del lavoro** nel **settore agricolo stagionale** richiede un'attenta valutazione:

- **Sostenibilità finanziaria:** è necessario individuare **fonti di finanziamento regionali sostenibili** per gli **sgravi**, senza compromettere l'equilibrio di bilancio regionale. potrebbe essere opportuno valutare la possibilità di utilizzare **fondi europei o nazionali** destinati a politiche per l'**occupazione** e il **contrasto al lavoro nero**.
- I **criteri per l'accesso agli sgravi** dovrebbero essere **chiari, trasparenti e facilmente verificabili**, al fine di evitare abusi e distorsioni del mercato. è importante definire **meccanismi di controllo efficaci** per garantire che gli **sgravi** siano effettivamente utilizzati per la **regolarizzazione di rapporti di lavoro** e non per finanziare attività già esistenti in forma regolare.
- Gli **sgravi regionali** dovrebbero essere **coerenti e complementari** con le **politiche nazionali** in materia di **lavoro** e **contrasto al lavoro nero**, al fine di massimizzarne l'efficacia complessiva.
- **Informazione e Sensibilizzazione:** è fondamentale realizzare **campagne di informazione e sensibilizzazione** rivolte sia alle **imprese agricole** che ai **lavoratori** sulle opportunità offerte dagli **sgravi** e sui vantaggi della **regolarizzazione**.
- Sarebbe necessario prevedere un **sistema di monitoraggio e valutazione dell'impatto** degli **sgravi** sulla **regolarizzazione del lavoro** nel **settore agricolo stagionale**, al fine di verificarne l'efficacia e apportare eventuali correttivi.

Politiche Attive del Lavoro e Agricoltura

Oltre agli incentivi per la regolarizzazione, è stato proposto di agire sulle politiche attive del lavoro e sulla struttura del settore agricolo attraverso:

- **Potenziamento dei Centri per l'Impiego (CPI):** rafforzare i CPI regionali, anche creando sportelli specializzati per il settore agricolo nelle aree a forte vocazione, per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro regolare.
- **Ruolo degli enti bilaterali agricoli:** coinvolgere maggiormente gli enti bilaterali nelle attività di intermediazione lecita della manodopera e nella formazione specifica per il settore.
- **Promozione della stabilità occupazionale:** valutare misure regionali (per favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro nel settore agricolo, come supporti per contratti pluriennali con garanzia occupazionale minima.

- **Certificazione e tracciabilità:** Sviluppare sistemi regionali di certificazione delle filiere produttive agricole che includano la regolarità del lavoro e meccanismi di tracciabilità della manodopera impiegata.
- **Digitalizzazione:** promuovere piattaforme digitali regionali per facilitare l'incontro trasparente tra domanda e offerta di lavoro stagionale.

Appalti regionali e beni confiscati

Due leve specifiche a disposizione della Regione riguardano gli appalti pubblici di sua competenza e la gestione dei beni confiscati:

- **Clausole negli appalti regionali:** introdurre nei capitolati d'appalto della Regione e delle sue società/enti controllati clausole specifiche che: a) richiedano l'utilizzo obbligatorio di sistemi di verifica della regolarità contributiva lungo tutta la catena di subappalto (monitoraggio responsabilità solidale); b) promuovano la trasparenza e la legalità nella filiera.
- **Utilizzo beni confiscati:** attivare concretamente i fondi previsti dagli articoli 12 e 13 della L.R. 48/2012 per supportare Comuni ed enti del terzo settore nel riutilizzo a fini sociali (inclusi alloggi per lavoratori/vittime) dei beni confiscati alla criminalità organizzata presenti sul territorio veneto.

POSSIBILI INIZIATIVE A LIVELLO STATALE

Se numerose azioni possono essere intraprese a livello regionale per prevenire e contrastare il caporalato, molte delle criticità strutturali e delle leve normative fondamentali risiedono nella competenza esclusiva dello Stato. Le audizioni hanno fatto emergere diverse aree che richiedono un intervento a livello nazionale per rendere più efficace la lotta allo sfruttamento lavorativo.

Riforma della gestione dei flussi migratori per lavoro

Una delle criticità più frequentemente sottolineate riguarda l'attuale sistema di gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro, disciplinato principalmente dal Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. 286/1998) e dai relativi decreti flussi annuali o triennali.

Il meccanismo del "click day" è stato unanimemente criticato come inadeguato, rigido, non rispondente alle tempistiche delle necessità produttive (specie agricole) e basato su un criterio arbitrario ("chi prima arriva meglio alloggia") che non garantisce l'incontro effettivo tra domanda e offerta di lavoro.

Queste procedure farraginose, unite alle lunghe tempistiche per il rilascio di visti e permessi (aggravate dalla carenza di organico in Prefetture e Questure) e alla scarsa corrispondenza tra nullaosta emessi e contratti di lavoro effettivamente attivati, creano un bacino di lavoratori che, pur entrando regolarmente, rischiano di cadere rapidamente nell'irregolarità e nella vulnerabilità allo sfruttamento. Questo sistema, inoltre, alimenta un mercato illegale di intermediazione per l'ottenimento del visto e del contratto iniziale.

Le proposte di riforma avanzate includono:

- **Superamento del "click day":** sostituire l'attuale sistema con procedure più flessibili, aperte tutto l'anno o con scadenze multiple differenziate per settore, che permettano alle imprese di programmare gli ingressi in base alle reali necessità stagionali.

- **Quote adeguate e flessibili:** prevedere quote di ingresso realistiche, basate su un'analisi accurata del fabbisogno di manodopera, e aumentare le possibilità di conversione dei permessi di soggiorno (es. da stagionale a subordinato, o da protezione speciale a lavoro).
- **Semplificazione e accelerazione procedurale:** Ridurre i tempi burocratici per il rilascio dei visti d'ingresso e dei permessi di soggiorno, potenziando gli organici degli uffici competenti (Prefetture, Questure, Consolati). Questo include specificamente l'accelerazione del rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di giustizia alle vittime di sfruttamento che denunciano, come strumento essenziale per la loro protezione e per incentivare l'emersione del fenomeno.
- **Meccanismi di intermediazione istituzionale:** Sviluppare canali istituzionalizzati e trasparenti per l'intermediazione di manodopera transnazionale, eventualmente attraverso accordi bilaterali con i paesi di origine, che includano anche la formazione pre-partenza dei lavoratori.

Potenziamento degli organi ispettivi e di controllo

Un'efficace azione di contrasto allo sfruttamento lavorativo non può prescindere da un robusto sistema di vigilanza e controllo. Tuttavia, le audizioni hanno messo in luce una cronica e progressiva carenza di personale ispettivo presso gli organi statali preposti, come l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e l'INPS.

Questa situazione, dovuta a blocchi del turnover, pensionamenti non compensati e lentezza delle procedure concorsuali, limita fortemente la capacità di intervento sul territorio, nonostante l'impegno degli ispettori in servizio. Il sottodimensionamento rende difficile garantire un presidio capillare, specialmente in settori frammentati come l'agricoltura o l'edilizia.

Le proposte in questo ambito convergono sulla necessità di:

- **Incremento significativo degli organici:** assicurare un adeguato potenziamento numerico del personale ispettivo di INL, INPS e INAIL, attraverso l'espletamento rapido dei concorsi banditi e la programmazione di nuove assunzioni.
- **Allocazione adeguata delle risorse:** garantire che le nuove risorse siano distribuite sul territorio nazionale in modo proporzionale al carico di lavoro e all'incidenza dei fenomeni di irregolarità, tenendo conto di realtà come il Veneto che registrano un elevato volume di attività ispettiva.
- **Formazione continua e specializzazione:** investire nella formazione continua e nella specializzazione degli ispettori per affrontare le forme sempre più sofisticate di elusione e sfruttamento.

Adeguamento del quadro normativo su lavoro e appalti

Il quadro normativo vigente, pur arricchitosi negli anni di strumenti specifici (come la Legge 199/2016), presenta ancora delle lacune o delle criticità applicative che possono, involontariamente, favorire lo sfruttamento. È emersa la percezione che alcune modifiche legislative passate, come l'eliminazione della clausola di parità di trattamento negli appalti, abbiano contribuito a creare condizioni per una concorrenza al ribasso sul costo del lavoro, facilitando l'insorgere di pratiche illecite. Inoltre, la complessità e la frammentazione delle catene di appalto e subappalto, specie in edilizia e logistica, rendono difficile l'attribuzione di responsabilità e il controllo. Anche strumenti pensati per

la flessibilità, come i voucher, se non adeguatamente regolamentati, possono prestarsi ad abusi.

Le proposte di adeguamento normativo a livello statale includono:

- **Revisione della normativa sugli appalti:**
 - valutare la reintroduzione di principi di parità di trattamento economico-normativo tra lavoratori dell'appaltatore e del committente per lavori equivalenti.
 - Introdurre norme più stringenti per contrastare la frammentazione artificiosa dei cicli produttivi e il dumping contrattuale, definendo parametri oggettivi di congruità economica anche nelle catene di subfornitura.
 - Rafforzare i meccanismi di verifica preventiva sulla regolarità delle ditte appaltatrici e subappaltatrici (supportando e potenziando strumenti come la Banca Dati Appalti Agricoltura e la polizza fideiussoria obbligatoria introdotte dal DL 63/2024).
- **Efficacia della Legge 199/2016:** monitorare l'applicazione della legge sul caporalato, intervenendo per correggerne eventuali criticità interpretative o applicative emerse nella prassi giudiziaria e ispettiva, al fine di garantirne la piena efficacia deterrente e protettiva.
- **Strumenti per lavoro accessorio/stagionale:** riconsiderare, come richiesto dal settore agricolo, strumenti flessibili per il lavoro stagionale e occasionale (simili ai voucher), ma con un disegno normativo che ne prevenga l'uso distorto e garantisca tutele minime ai lavoratori.
- **Sistema previdenziale agricolo:** valutare una revisione del sistema contributivo e previdenziale per gli operai agricoli, al fine di rendere economicamente più conveniente il lavoro regolare sia per le imprese che per i lavoratori.
- **Responsabilità degli enti:** Rafforzare l'applicazione della responsabilità amministrativa degli enti (D.Lgs. 231/2001) nei casi di reati di sfruttamento lavorativo commessi nell'interesse o a vantaggio dell'azienda.

Rafforzamento del sistema giudiziario

L'efficacia della repressione penale del caporalato è strettamente legata al buon funzionamento del sistema giudiziario. Le audizioni hanno però evidenziato criticità significative, come la dilatazione dei tempi processuali e la difficoltà di coordinamento tra la giurisdizione penale (che persegue il reato) e quella civile o del lavoro (che si occupa del recupero crediti e del risarcimento del danno per il lavoratore).

Queste lungaggini non solo ritardano la giustizia ma depotenziano l'effetto deterrente delle norme e lasciano le vittime in una condizione di incertezza prolungata. A ciò si aggiungono le carenze di organico in alcuni uffici giudiziari, anche in aree strategiche per le indagini preliminari.

Le proposte includono

- **riduzione dei tempi processuali:** intervenire sui fattori che causano la dilatazione dei procedimenti relativi ai reati di sfruttamento lavorativo.
- **Miglior coordinamento giurisdizionale:** favorire meccanismi di comunicazione e coordinamento più efficaci tra procure, tribunali penali e sezioni lavoro dei tribunali civili.
- **Adeguamento degli organici:** assicurare che gli uffici giudiziari, in particolare quelli investigativi e quelli delle aree più esposte al fenomeno, dispongano di risorse umane adeguate al carico di lavoro.

Strumenti nazionali di supporto e trasparenza

Accanto agli interventi normativi e repressivi, sono fondamentali strumenti nazionali che supportino le vittime e aumentino la trasparenza del mercato del lavoro. È stata lamentata l'assenza di un meccanismo di sostegno economico immediato per le vittime che denunciano, analogo a quelli esistenti per le vittime di mafia o usura, che colmi il vuoto di reddito e protezione che spesso segue la denuncia.

La "Rete del Lavoro Agricolo di Qualità", pur rappresentando uno strumento potenzialmente valido, stenta a decollare per scarsa adesione e mancata attivazione delle sue articolazioni territoriali. Infine, la frammentazione delle banche dati tra diversi enti statali e gli ostacoli normativi (es. privacy) alla loro piena interoperabilità limitano l'efficacia dell'intelligence e dei controlli.

E' stato proposto di:

- **Istituire un Fondo nazionale di solidarietà:** Creare un fondo specifico, gestito a livello centrale, per fornire sostegno economico immediato alle vittime di grave sfruttamento lavorativo che decidono di denunciare, sul modello dei fondi per le vittime di mafia e usura.
- **Rafforzare e promuovere la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità:** rendere la Rete più attrattiva per le imprese, incentivarne l'adesione e garantirne il funzionamento a livello nazionale e locale, assicurando l'effettiva attivazione delle sezioni territoriali.
- **Implementare Sistemi Informativi Nazionali Integrati:** Dare piena attuazione e potenziare le piattaforme nazionali come il Sistema Informativo per la Lotta al Caporalato, SIISL e la Banca Dati Appalti Agricoltura, garantendo la loro interoperabilità, l'accesso coordinato da parte di tutti gli enti di controllo e il superamento degli ostacoli alla condivisione dei dati nel rispetto della normativa sulla privacy.

Politiche intersettoriali e internazionali

Il contrasto al caporalato richiede anche un'azione su fronti più ampi, che toccano le dinamiche di filiera e le relazioni internazionali. Le forti pressioni sui prezzi nella filiera agroalimentare, talvolta esacerbate da pratiche commerciali sleali come le (ora vietate) aste al doppio ribasso, possono indirettamente incentivare la ricerca di manodopera a basso costo e lo sfruttamento. Sul fronte internazionale, manca un sistema strutturato per il reclutamento legale e trasparente di lavoratori all'estero.

Le proposte includono:

1. **Regolazione della filiera agroalimentare:** assicurare la piena ed efficace applicazione del D.Lgs. 198/2021 contro le pratiche commerciali sleali, vigilando sul rispetto del divieto di acquisto sotto i costi di produzione e del divieto di aste al doppio ribasso, per garantire una maggiore equità nei rapporti di filiera.
2. **Intermediazione internazionale istituzionale:** Sviluppare canali ufficiali e accordi con i Paesi di origine per il reclutamento trasparente della manodopera stagionale, che possano includere anche fasi di formazione pre-partenza.

APPENDICE 1 - CONTESTO NORMATIVO

NORMATIVA NAZIONALE SUL CAPORALATO

Il **caporalato** indica un sistema illegale di reclutamento e sfruttamento della manodopera, caratterizzato da gravi violazioni dei diritti del lavoratore. In Italia il fenomeno colpisce decine di migliaia di persone, specialmente nel settore agricolo.

Il caporalato prospera sfruttando lo **stato di bisogno** di lavoratori vulnerabili – inclusi molti migranti privi di alternative – e genera **condizioni degradanti e senza tutele**. Le istituzioni italiane hanno riconosciuto la gravità di tale sfruttamento: il Presidente della Repubblica lo ha definito “*sfruttamento... con modalità e condizioni illegali e crudeli*” da contrastare con fermezza.

A fronte di ciò, il legislatore nazionale ha adottato **misure normative specifiche** per reprimere e prevenire il caporalato. In particolare, dal **2011** il caporalato è previsto come reato nel codice penale (*art. 603-bis c.p.*, “Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro”), con pene inasprite e nuovi strumenti introdotti nel **2016** mediante la legge n. 199/2016.

Parallelamente sono state promosse iniziative amministrative e di coordinamento (piani di intervento, reti di imprese “di qualità”, ecc.) e sono state coinvolte anche le **Regioni**, soprattutto quelle più colpite, che hanno varato normative ed accordi a livello territoriale per contrastare lo sfruttamento lavorativo.

Questa appendice alla relazione illustra sinteticamente il quadro normativo nazionale anti-caporalato – con particolare attenzione all’evoluzione dell’*art. 603-bis c.p.* e alla legge 199/2016, fino agli aggiornamenti più recenti – e approfondisce le principali **iniziative regionali** attuate, focalizzando sul caso del **Veneto** e riportando esempi significativi da altre regioni (Puglia, Basilicata, Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna, ecc.). Infine, si fornirà una valutazione sull’efficacia di tali misure, citando fonti autorevoli e dati ufficiali.

Dall’**art. 603-bis c.p. (2011)** alla riforma del 2016

Il reato di **intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro** (*caporalato*) è stato inserito nel codice penale italiano nel 2011, in risposta all’allarme sociale suscitato dalle condizioni dei braccianti agricoli impiegati “in nero”. La formulazione originaria dell’*art. 603-bis c.p.* (introdotto dal *D.L. 138/2011*, convertito con mod.) puniva **chiunque svolgesse un’attività organizzata di intermediazione** (il cosiddetto *caporale*) reclutando manodopera da sfruttare, con pene detentive da 5 a 8 anni.

Tuttavia, in questa versione iniziale la norma presentava **limiti applicativi** rilevanti: criminalizzava solamente l’**intermediario** e non il datore di lavoro che utilizzava direttamente manodopera in condizioni di sfruttamento, salvo rari casi di concorso di quest’ultimo col caporale.

Inoltre, per configurare il reato erano richiesti metodi **violenti o minacciosi** nel reclutamento (violenza, minaccia o intimidazione), restringendo il campo ai casi più gravi e organizzati. Di conseguenza, molte situazioni di sfruttamento “ordinario” – ad esempio datori di lavoro che impiegavano manodopera in nero approfittando del bisogno economico senza intermediari né violenza – rimanevano escluse dalla sfera penale.

Con la **legge 29 ottobre 2016, n. 199**, intitolata “*Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*”, il Parlamento ha attuato una **profonda riforma** della normativa anti-caporalato. Tale legge ha **riscritto l’art. 603-bis c.p.**, col dichiarato obiettivo di rendere più efficace il contrasto al fenomeno.

Le principali novità introdotte sono state:

- **l’estensione della punibilità al datore di lavoro** sfruttatore: il nuovo testo infatti prevede due condotte-base del reato, punendo sia *chi recluta manodopera* allo scopo di destinarla al lavoro altrui in condizioni di sfruttamento, **approfittando dello stato di bisogno** dei lavoratori, sia *chi utilizza o impiega* manodopera alle proprie dipendenze, anche senza intermediari, sottoponendo i lavoratori a sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno. In tal modo, **anche il datore di lavoro** che direttamente sfrutta i lavoratori può essere chiamato a rispondere di caporalato, colmando la lacuna della previgente disciplina
- **la semplificazione degli elementi costitutivi** del reato: non è più richiesto il carattere di “attività organizzata” né l’uso di minaccia o violenza nella fattispecie base. Questi comportamenti brutali sono stati ricollocati come **circostanza aggravante** specifica: in presenza di violenza o minaccia grave, la pena è elevata (come dettagliato oltre). La **fattispecie base** diventa quindi più ampia, punendo *qualsiasi condotta di reclutamento o utilizzo di lavoratori in stato di bisogno in condizioni di sfruttamento*, anche senza coercizioni fisiche. Contestualmente, la **nozione di “sfruttamento”** è stata precisata attraverso alcuni **indici** (parametri come retribuzioni palesemente difformi dai CCNL, orari eccessivi, violazione delle norme di sicurezza, condizioni alloggiative degradanti, ecc., introdotti nel comma 3 dell’art. 603-bis). Ciò permette di qualificare giuridicamente lo sfruttamento lavorativo e facilitare la prova del reato in giudizio
- **la rideterminazione delle pene**: il nuovo art. 603-bis prevede per la fattispecie base la **reclusione da 1 a 6 anni** (anziché 5-8 anni com’era in precedenza) e la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato/sfruttato. Contestualmente, è introdotta la citata **ipotesi aggravata** (violenza o minaccia): in tali casi la pena torna ad essere **da 5 a 8 anni di reclusione** e multa da 1.000 a 2.000 euro per ogni lavoratore. Il quadro sanzionatorio risulta dunque graduato in base alla gravità: pene meno elevate per casi di “solo” sfruttamento economico, ma comunque consistenti, e pene molto severe per sfruttamenti accompagnati da coercizione brutale.
- **l’introduzione di una attenuante premiale** per chi collabora con la giustizia: il nuovo comma 5 dell’art. 603-bis prevede una diminuzione di pena (“circostanza attenuante speciale”) a favore dell’imputato che si adopera per evitare ulteriori conseguenze del reato o per aiutare concretamente gli inquirenti a individuare altri responsabili. Questa misura mira a incoraggiare la **collaborazione** dei membri meno compromessi dell’organizzazione o dei datori di lavoro pentiti, facilitando così le indagini.

In sintesi, la riforma del 2016 ha ampliato le fattispecie il reato di caporalato, permettendo di colpire sia i caporali intermediari sia gli imprenditori sfruttatori, anche in assenza di violenze esplicite e colmando i “buchi” della vecchia norma, che **colpevolizzava solo al caporale** lasciando impuniti molti casi di sfruttamento diretto. La dottrina

penalistica ha accolto positivamente l'estensione del novero degli autori e degli indicatori di sfruttamento, sottolineando come essa fosse necessaria di fronte alle evoluzioni del fenomeno. D'altra parte, è stato fatto notare che la riduzione della pena minima (da 5 a 1 anno) è bilanciata dall'ampliamento dei casi punibili e dalla severità delle aggravanti: in pratica la legge ha **abbassato la soglia di punibilità** per includere situazioni prima escluse, mantenendo però sanzioni esemplari per gli abusi più gravi

Contenuto della legge n. 199/2016 e aggiornamenti normativi successivi

Oltre a riscrivere l'articolo del codice penale, la legge 199/2016 ha introdotto un **approccio integrato** al contrasto del caporalato, combinando strumenti repressivi con misure preventive e di assistenza. Di seguito si illustrano i punti salienti del provvedimento e la loro evoluzione fino al 2025:

- **confisca dei beni e misure patrimoniali:** In considerazione dell'elevato profitto illecito generato dallo sfruttamento, la legge 199/2016 ha previsto **misure patrimoniali incisive**. In caso di condanna (o patteggiamento) per caporalato, scatta la **confisca obbligatoria** dei beni utilizzati per il reato o dei proventi da esso derivati. Inoltre, il reato di caporalato è stato inserito nell'elenco dei **reati che consentono la "confisca allargata"** (art. 12-sexies D.L. 306/1992 antimafia), ossia la confisca di beni di valore sproporzionato rispetto al reddito lecito, anche se non direttamente collegati al singolo reato – misura tipica per aggredire i patrimoni accumulati in contesti mafiosi. Ciò testimonia la volontà del legislatore di **equiparare il caporalato ai reati di criminalità organizzata**, colpendo i patrimoni illeciti e dissuadendo economicamente gli sfruttatori. In aggiunta, è stato previsto l'**arresto obbligatorio in flagranza** per chi viene colto mentre commette il reato, così da assicurare l'immediata neutralizzazione dei responsabili colti sul fatto.
- **Responsabilità delle aziende (D.Lgs. 231/2001):** la legge n. 199/2016 ha innovato anche sul piano della responsabilità degli enti. È stato stabilito che il reato di caporalato comporta la **responsabilità amministrativa dell'ente** (ex D.Lgs. 231/2001) per l'azienda che ne trae vantaggio. In concreto, se un dirigente o un preposto aziendale commette il reato di sfruttamento nell'interesse dell'azienda, quest'ultima può subire pesanti sanzioni pecuniarie e interdittive (come il divieto di contrattare con la PA, sospensione di licenze, etc.). Inserendo l'art.603-bis nel novero dei reati presupposto del D.Lgs. 231, il legislatore ha inteso **coinvolgere attivamente le imprese** nella prevenzione del fenomeno: le aziende sono incentivate ad adottare modelli organizzativi e controlli interni per evitare condotte illecite nella gestione del personale.
- **"Controllo giudiziario" delle aziende agricole:** un aspetto innovativo è l'introduzione dell'istituto del **controllo giudiziario dell'azienda** agricola coinvolta in sfruttamento (art. 3 della legge 199/2016). Si tratta di una misura di tipo cautelare che il tribunale può applicare alle imprese indagate per caporalato, in alternativa al sequestro preventivo dell'azienda. Invece di bloccare l'attività economica (con effetti dannosi anche per i lavoratori onesti impiegati), il giudice nomina uno o più **amministratori controllori** che affiancano temporaneamente l'imprenditore per **regolarizzare la gestione**: ad esempio, garantire il pagamento delle retribuzioni dovute, mettere in sicurezza i luoghi di lavoro, assumere regolarmente gli irregolari, ecc. Questa soluzione di "emersione controllata" consente di **bonificare le aziende** colpite da caporalato senza distruggerle, preservando i posti di lavoro legali. Il controllo giudiziario ha natura riparatoria e

preventiva ed è stata definita una “*assoluta novità*” nel panorama delle misure interdittive. Le prime applicazioni pratiche di tale strumento (ad es. in aziende vinicole del Lazio e in aziende ortofrutticole pugliesi) hanno mostrato risultati positivi nel recupero alla legalità delle imprese coinvolte, evitando che i lavoratori finiscano nuovamente nel sommerso.

- **Misure di prevenzione e tutela dei lavoratori:** La legge 199/2016 non si è limitata al piano penale, ma ha previsto iniziative per **rimuovere le cause** dello sfruttamento e proteggere le vittime. In particolare, il provvedimento ha lo scopo di **promuovere forme legali di intermediazione** della manodopera agricola e migliori condizioni di vita per i braccianti, così da sottrarli al bisogno dei caporali. È stata potenziata la “**Rete del lavoro agricolo di qualità**”, un elenco di aziende agricole virtuose istituito presso l’INPS (originariamente dalla legge 11 agosto 2014 n.116) che rispettano i contratti e la legalità. La legge 199 ne incoraggia l’adesione e prevede la possibilità di sezioni territoriali della Rete per facilitare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro in agricoltura in modo trasparente. Inoltre, la legge ha imposto ai Ministeri competenti un impegno sul fronte dell’**accoglienza dei lavoratori agricoli stagionali**: l’art. 9 ha demandato al Ministero delle Politiche agricole, d’intesa con Lavoro e Giustizia, la predisposizione di un “*piano nazionale di accoglienza*” per i lavoratori impiegati in agricoltura, con soluzioni concrete per garantire il **trasporto adeguato** sui luoghi di lavoro e il **loro alloggio** in condizioni dignitose. Questo riconosce che uno dei punti deboli sfruttati dal caporalato è proprio l’assenza di mezzi di trasporto e di alloggi: spesso i braccianti accettano il supporto (abusivo) dei caporali per essere portati sui campi o sono costretti a vivere in insediamenti di fortuna (*ghetti*), restando ricattabili. Il Piano nazionale di accoglienza intende creare foresterie, dormitori temporanei, trasporti dedicati e altre misure per togliere ai caporali questi “strumenti” di controllo. Parallelamente, si prevede il coinvolgimento della **Rete del lavoro agricolo di qualità** anche per sperimentare nuove forme di collocamento pubblico in agricoltura e per favorire la **responsabilità sociale** delle imprese del settore, premiando chi rispetta le regole. Infine, la normativa vigente consente di rilasciare **permessi di soggiorno per protezione sociale** (ex art.18 D.Lgs. 286/1998) a lavoratori stranieri vittime di grave sfruttamento che denunciano i caporali: questa è una misura chiave per tutelare i migranti irregolari sfruttati, offrendo loro un’alternativa alla clandestinità e incentivandoli a collaborare con la giustizia.
- **Organismo di coordinamento e piani d’azione:** per dare attuazione concreta a queste misure e monitorarne gli effetti, l’art. 9 della legge 199/2016 ha istituito un **Tavolo operativo interistituzionale** (presso il Ministero del Lavoro, con la partecipazione di Ministero dell’Interno, Ministero dell’Agricoltura e altri enti) incaricato di elaborare strategie e verificare i progressi. Tale cabina di regia ha portato all’adozione del primo **Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020–2022**, approvato il 20 febbraio 2020. Il Piano Triennale ha rappresentato una strategia nazionale organica, basata su quattro pilastri: *prevenzione, vigilanza e contrasto, protezione e assistenza* delle vittime, *reinserimento socio-lavorativo*. Nell’ambito di esso sono stati avviati progetti pilota in alcune aree critiche (Foggia, Gioia Tauro, ecc.), cosiddetti **Piani Locali Multisetoriali**, per coordinare a livello locale tutti gli attori (Ispettorati del lavoro, Forze dell’ordine, ASL, Comuni, sindacati, associazioni).

Contestualmente, il Comitato nazionale per il contrasto del lavoro sommerso (presso INL) e l'ANCI hanno contribuito con azioni mirate. Ogni anno il Governo presenta una **Relazione al Parlamento** sullo stato di attuazione del Piano: ad esempio, a marzo 2024 è stata trasmessa la Relazione 2022-2023 (terzo anno di attuazione) che documenta i risultati raggiunti e le attività svolte dai vari Ministeri (integrazionemigranti.gov.it). Tra i risultati, sono segnalati l'aumento delle ispezioni in agricoltura, la creazione di strutture di foresteria temporanea per braccianti, e l'attivazione di sportelli mobili informativi per i lavoratori nei campi (unità di strada). A partire dal 2023, inoltre, le azioni di contrasto al caporalato sono state in parte integrate nel **Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025**, un programma più ampio che copre tutti i settori economici con lavoro irregolare. Questa integrazione punta a sfruttare le sinergie tra la lotta al caporalato agricolo e quella al lavoro nero in generale, condividendo buone pratiche e rafforzando il coordinamento interforze. Da ultimo, con decreto ministeriale del 23 dicembre 2024 è stata anche aggiornata la composizione del *Tavolo operativo* anti-caporalato per coinvolgere nuovi attori istituzionali e regionali, segno di un **impegno continuativo fino al 2025** nel perfezionare la governance del fenomeno.

In sintesi, a livello nazionale l'Italia dispone oggi di un **impianto normativo robusto** contro lo sfruttamento lavorativo: una legge penale moderna (art.603-bis c.p. come modificato nel 2016) che punisce severamente caporali e datori di lavoro sfruttatori, e una serie di **misure complementari** – dalla confisca dei beni, alla responsabilità d'impresa, ai piani di assistenza – volte a prevenire il fenomeno e proteggere i lavoratori. Nei paragrafi successivi si illustrerà come questo quadro sia stato affiancato e rafforzato da **iniziative regionali**, fondamentali per declinare sul territorio gli interventi di contrasto al caporalato.

Norme complementari

[D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286](#) *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (Testo Unico Immigrazione o TUI), come modificato dal D. lgs. 16 luglio 2012, n. 109 *Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, **sanziona all'articolo 22 del i datori di lavoro che assumono lavoratori stranieri in posizione irregolare** e prevedendo delle aggravanti nei casi di "particolare sfruttamento", ossia 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 siano stati esposti alle situazioni di sfruttamento indicate dall'art. 603 bis comma 3 c.p. In favore dei lavoratori vittime di situazioni di "particolare sfruttamento" è previsto il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno della durata di sei mesi rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale.

Il [D.lgs. 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* ha introdotto l'**Ispettorato Nazionale del Lavoro** che svolge le attività di promozione della legalità per prevenire il lavoro sommerso e irregolare e coordina su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché legislazione sociale.

Aggiornamenti recenti

Nel 2024, il Decreto Agricoltura ([D.L. 15 maggio 2024, n. 63](#), convertito con Legge n. 101/2024) ha introdotto ulteriori strumenti: il **Sistema Informativo per la Lotta al Caporalato**: piattaforma per la condivisione di dati tra le autorità competenti; la **Banca Dati degli Appalti Agricoli**, gestita dall'INPS, per monitorare la regolarità delle imprese appaltatrici.

L'articolo 7 del [D.L. 2 marzo 2024, n. 19](#) "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", ha previsto la nomina di un **Commissario straordinario per superare gli insediamenti abusivi** dove vivono migliaia di lavoratori agricoli, per lo più stranieri e spesso sfruttati. Il Commissariato, nominato su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, opererà presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e, resterà in carica fino alla fine del 2026.

Il [Decreto-Legge 11 ottobre 2024 n.145](#): *Nuove disposizioni per lavoratori stranieri e tutela delle vittime del caporalato* ha introdotto disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, tutela e assistenza alle vittime di caporalato, gestione dei flussi migratori e protezione internazionale. Questo decreto mira a rafforzare le misure di prevenzione e contrasto al caporalato, prevedendo, tra l'altro, procedure semplificate per l'ingresso legale dei lavoratori stranieri e maggiori tutele per le vittime di sfruttamento lavorativo.

Un'analisi approfondita del quadro normativo nazionale e delle sue criticità applicative, anche alla luce della giurisprudenza, è contenuta nella **Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta del Senato (2022)**.

I PROVVEDIMENTI REGIONALI DI CONTRASTO DEL CAPORALATO

Il contrasto al caporalato richiede interventi coordinati non solo a livello centrale ma anche sul territorio. Molte Regioni italiane, specie quelle più esposte al fenomeno (sia del Sud agricolo sia del Nord manifatturiero), hanno adottato proprie **leggi regionali, delibere o protocolli d'intesa** per prevenire e reprimere lo sfruttamento lavorativo. Tali misure regionali spesso riguardano aspetti complementari alla repressione penale: ad esempio, organizzare servizi di *collocamento legale* per i braccianti, offrire **alloggi dignitosi e trasporti** ai lavoratori stagionali, istituire **task force** locali di vigilanza, o promuovere campagne informative. Di seguito si presenta una rassegna delle principali iniziative regionali, con un focus sulla Regione **Veneto** e cenni alle azioni rilevanti in **Puglia, Basilicata, Calabria, Piemonte, Emilia-Romagna** e altre regioni.

Il Veneto

Per approfondimenti sul Veneto, si rimanda alle sezioni *Iniziative regionali* e Azioni sul campo e misure di prevenzione operative della relazione.

Sebbene il Veneto non sia tradizionalmente associato alle forme più eclatanti di caporalato agricolo, negli ultimi anni anche questa regione ha registrato **casi di sfruttamento** sia in agricoltura che in altri settori (logistica, manifatturiero, edilizia). Si stima che tra il 2018 e il 2020 oltre **5.500 lavoratori** siano stati vittime di grave sfruttamento in Veneto, indice che il fenomeno ha "varcato i confini dell'agricoltura" per trovare terreno fertile anche negli appalti industriali e in cooperative spurie. Di fronte a questa realtà, la Regione Veneto ha intrapreso azioni mirate.

Nel **maggio 2019** è stato sottoscritto a Venezia un importante **Protocollo d'intesa regionale per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura**, promosso dalla Giunta veneta. Firmatari dell'accordo, oltre alla Regione Veneto (Assessorato al Lavoro), sono gli enti pubblici e le parti sociali coinvolte nella filiera agricola: le organizzazioni sindacali di categoria (Fai-CISL, Flai-CGIL, Uila-UIL), le associazioni datoriali agricole (Coldiretti, Confagricoltura, CIA e centrali cooperative), gli enti previdenziali e ispettivi (INPS, INAIL, Ispettorato Interregionale del Lavoro di Venezia), l'agenzia per l'impiego Veneto Lavoro e l'ANPAL. Il Protocollo, emanato in attuazione della L.R. Veneto n. 3/2009 (norme sul mercato del lavoro), delinea **tre aree di intervento** principali per prevenire il caporalato: (1) azioni di promozione della **legalità, salute e sicurezza** nei luoghi di lavoro agricoli, con informazione capillare ai lavoratori sui loro diritti; (2) **scambio di informazioni** e condivisione di banche dati tra istituzioni (nel rispetto privacy) per rendere più efficaci ed efficienti i controlli incrociati sul territorio; (3) elaborazione di proposte di **politiche regionali** che possano contrastare il fenomeno, anche mediante incentivi e interventi normativi locali. In concreto, l'intesa prevede di **rafforzare i Centri per l'Impiego** pubblici nella raccolta e incrocio di domanda/offerta di lavoro agricolo, così da offrire ai datori di lavoro manodopera regolare e ridurre lo spazio per i caporali. Veneto Lavoro si impegna a produrre **rapporti annuali** sul mercato del lavoro agricolo regionale, con analisi dei dati sul lavoro stagionale e sull'andamento dei fenomeni di irregolarità, per orientare meglio le politiche. Il Protocollo ha inoltre attivato strumenti operativi come il servizio "S.O.S. Caporalato", un **numero verde gratuito (800.199.100)** a disposizione dei lavoratori per segnalare episodi di sfruttamento o chiedere assistenza. Tale servizio, avviato in via sperimentale, è gestito in collaborazione con i sindacati e intende favorire l'emersione delle situazioni di abuso, offrendo un canale protetto ai braccianti per denunciare i caporali.

Accanto al protocollo del 2019, il Veneto partecipa anche a **progetti interregionali** finanziati dallo Stato e dall'UE finalizzati all'inclusione lavorativa dei migranti e alla prevenzione del caporalato. Ad esempio, la Regione è partner del progetto "*Common Ground*" (con capofila il Piemonte e coinvolgimento di Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria), finanziato dal Fondo sociale europeo, per il **reinserimento lavorativo** dei migranti vittime di sfruttamento mediante tirocini e formazione; inoltre aderisce alla campagna "*Io E-Resisto*" promossa dal Ministero dell'Interno per sensibilizzare sui diritti dei braccianti nelle aree rurali. Sul territorio veneto operano le sezioni locali di organizzazioni come *Avviso Pubblico* e *Caritas* che, in sinergia con i Comuni e le ULSS, monitorano gli insediamenti informali e offrono supporto socio-sanitario ai lavoratori stagionali. Dal punto di vista normativo, va segnalato che il Consiglio Regionale del Veneto ha approvato nel 2020 e 2023 specifiche **mozioni** impegnando la Giunta regionale ad intensificare gli sforzi: ad esempio la mozione n.295/2023 (prima firmataria Cons. Ostanel) che sollecita l'aumento degli ispettori SPISAL (Servizi prevenzione igiene sicurezza ambienti di lavoro) e l'istituzione in tutte le province venete delle *Sezioni Territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità* presso l'INPS. Quest'ultimo punto è rilevante poiché, come evidenziato dai sindacati, finora non tutte le province hanno attivato tali sezioni (previste dalla legge nazionale) che sarebbero utili per coordinare a livello locale interventi di incontro domanda-offerta e premialità per le aziende virtuose. Le istituzioni venete sono dunque sollecitate a fare la loro parte accanto agli organi statali: come riconosce lo stesso Consiglio regionale, **anche le Regioni "possono e devono giocare un ruolo utile"** nel contrasto a questo fenomeno deplorabile.

In sintesi, il Veneto ha adottato un **approccio cooperativo e preventivo** nella lotta al caporalato: attraverso il protocollo d'intesa del 2019, ha messo attorno a un tavolo tutti gli attori socio-economici per fare "squadra" contro lo sfruttamento, migliorando la trasparenza del mercato del lavoro agricolo e fornendo ai lavoratori canali sicuri per lavorare legalmente. Si tratta di un percorso ancora in evoluzione, la cui efficacia dipende dalla prosecuzione delle azioni intraprese (finanziamento costante dei progetti, potenziamento degli organici ispettivi, ecc.) e dalla capacità di estendere il modello di intervento anche oltre il settore agricolo, dove i dati segnalano sacche di lavoro nero analoghe.

La Puglia

La **Puglia** è una delle regioni italiane maggiormente interessate dal caporalato in agricoltura, in particolare durante le campagne di raccolta intensiva (pomodoro nel Foggiano, uva e ortofrutta nel Tarantino e Brindisino, ecc.). Già a partire dagli anni 2000 la Regione Puglia ha varato provvedimenti per fronteggiare il lavoro nero agricolo e migliorare le condizioni dei braccianti. Una prima legge organica è la **L.R. Puglia n. 28/2006**, recante disposizioni organiche contro il lavoro non regolare: essa contiene misure di contrasto al lavoro sommerso, sanzioni per chi impiega manodopera irregolare e iniziative per la regolarizzazione. A questa ha fatto seguito la **L.R. n. 32/2009** sull'accoglienza e l'integrazione degli immigrati, che tra le altre cose prevede interventi a favore dei lavoratori stranieri impiegati nelle campagne. Oltre al quadro normativo, la Puglia ha destinato **fondi regionali specifici** per affrontare alcune criticità tipiche del caporalato: ad esempio, ha finanziato contributi ai Comuni e alle aziende agricole finalizzati a **migliorare i servizi di trasporto** per i lavoratori stagionali (pulmini per condurli nei campi senza dover ricorrere ai passaggi a pagamento offerti dai caporali) e a favorire l'**ospitalità gratuita** dei braccianti presso le aziende stesse, se aderenti alla Rete del lavoro agricolo di qualità. Questi interventi, previsti già nella legge finanziaria regionale 2016, mirano a smantellare il "business" parallelo dei trasporti e delle baraccopoli organizzato dai caporali.

Un punto dolente storico in Puglia sono i grandi **insediamenti abusivi** di braccianti, i cosiddetti *ghetti* (ad esempio Borgo Mezzanone e il Gran Ghetto nel Tavoliere di Foggia), dove migliaia di migranti vivevano in condizioni disumane e in balia delle **agromafie**. Per affrontare questa emergenza sociale, nel 2016 è stato sottoscritto un **Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo** in provincia di Foggia, frutto di un'intesa tra la Regione Puglia, il Ministero dell'Interno e altri Ministeri competenti. Tale accordo ha previsto, tra l'altro, la **realizzazione di campi di accoglienza legali** per i lavoratori migranti stagionali, dotati di servizi essenziali, al fine di superare i ghetti. In attuazione del protocollo, la Regione ha allestito moduli abitativi temporanei (tendopoli attrezzate a Rignano) e ha potenziato i *Servizi di Foresteria* nelle zone rurali, contestualmente procedendo – con il supporto della Prefettura e delle forze dell'ordine – allo sgombero graduale degli insediamenti illegali più pericolosi. Questo modello è stato poi preso a riferimento nazionale nel Piano triennale 2020-22, e ha visto la collaborazione di organizzazioni umanitarie (come la Croce Rossa e UNHCR) per garantire standard dignitosi di accoglienza.

Sempre in Puglia, va menzionata la **L.R. n. 29/2018**, che ha riorganizzato le funzioni regionali in materia di **servizi per il lavoro**. Pur non essendo una legge specifica sul caporalato, essa ha conferito alla Regione nuovi compiti nel coordinare i centri per l'impiego e le politiche attive del lavoro, integrandoli con gli obiettivi di contrasto allo sfruttamento. Ad esempio, è stata istituita presso l'Assessorato al Lavoro una **cabina di**

regia regionale per il contrasto al lavoro non regolare, che lavora in sinergia con l'Ispettorato del Lavoro e la Task force nazionale. Inoltre, la Puglia partecipa a progetti co-finanziati dal Ministero del Lavoro (programma *SU.Pr.Eme Italia* – Sud Protagonista nell’Emergenza, e *Caporalato Free* nell’ambito PON Inclusion) volti sia alla **presa in carico delle vittime** di sfruttamento tramite unità mobili e sportelli dedicati, sia alla **vigilanza nelle campagne** attraverso squadre miste di ispettori del lavoro, carabinieri e mediatori culturali.

L'impegno normativo della Puglia è continuato fino ai giorni recenti: nel dicembre **2023** il Consiglio Regionale ha approvato la **L.R. 29 dicembre 2023, n. 37** “Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del lavoro non regolare e del fenomeno del caporalato”, che aggiorna e integra la legislazione regionale in materia. Questa nuova legge, collegata anche al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e al Piano Nazionale per l’Inclusione, stanziava risorse per: rafforzare gli sportelli per l’incrocio trasparente domanda-offerta di lavoro; promuovere l'**inserimento socio-lavorativo** di persone vulnerabili (migranti, disoccupati di lungo periodo) per sottrarle al circuito del lavoro nero; sostenere le aziende che assumono regolarmente; istituire un **Osservatorio regionale sul caporalato** che raccolga dati e formuli proposte di intervento. Con questi strumenti normativi la Puglia si pone all'avanguardia nel contrasto locale al caporalato, operando su più fronti (repressione, prevenzione, inclusione). I risultati sono incoraggianti ma restano sfide: nonostante gli sforzi, la stagione estiva-autunnale vede ancora emergere episodi drammatici (braccianti morti per fatica o incidenti stradali sui furgoni dei caporali), segno che la piena applicazione delle misure richiede costanza. Le relazioni parlamentari evidenziano comunque la Puglia come **modello di buone pratiche** (dai trasporti gratuiti ai lavoratori ai protocolli territoriali anti-caporalato stipulati in Capitanata) e auspicano l'estensione di tali pratiche ad altre regioni ad alta intensità agricola.

Regione Basilicata

La Basilicata, pur essendo una piccola regione, è interessata dallo sfruttamento stagionale soprattutto nell’area del Metapontino (raccolte di ortaggi e frutta). Già nel 2014 la Giunta regionale lucana ha istituito una **Task force regionale anti-caporalato** (delibera G.R. n. 627/2014) con il coordinamento diretto del Presidente della Regione. Tale Task force aveva il compito di predisporre un **piano operativo** per garantire un'**accoglienza dignitosa** e un lavoro regolare ai lavoratori stagionali migranti, in collaborazione con Prefetture, organizzazioni agricole e sindacati. In Basilicata fu infatti aperto nel 2015 un **Campo foresteria a Palazzo San Gervasio**, gestito in convenzione con la Croce Rossa, per ospitare centinaia di braccianti impiegati nell’area del Vulture-Alto Bradano (pomodori). Questa iniziativa ha anticipato per molti versi il modello poi recepito dalla legge 199/2016. Inoltre, la Basilicata ha emanato la **L.R. n. 13/2016** (Testo unico sui migranti e rifugiati) che ha istituito un **Coordinamento regionale delle politiche per l’immigrazione** presieduto dal Presidente della Giunta. Tra le finalità di tale organismo vi sono: favorire l'**inserimento lavorativo** dei migranti, promuovere attività autonome/imprenditoriali e **contrastare il lavoro nero e il caporalato**. In pratica, la Basilicata ha affrontato il caporalato non con una legge ad hoc, ma integrandolo nelle politiche sociali e migratorie più ampie, riconoscendo il nesso tra vulnerabilità dei migranti e sfruttamento.

Operativamente, negli ultimi anni la Basilicata ha partecipato a progetti interregionali nel Sud (ad es. progetto *SU.Pr.Eme.* e *Proyecto Sud*) per migliorare le condizioni dei braccianti nelle campagne di Palazzo S.G. e Venosa: sono stati potenziati i servizi di **trasporto pubblico locale** verso le aree rurali, grazie a convenzioni tra la Regione, le aziende di trasporto e le organizzazioni di produttori. La **Regione Calabria**, ad esempio, ha intrapreso

iniziative analoghe proprio ispirandosi al modello lucano (bus per portare i lavoratori dai centri urbani ai campi).

Nel **2023** la Basilicata ha aderito, assieme ad altre quattro regioni del Mezzogiorno (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), ad un accordo interregionale in materia di **governance dei flussi migratori e inclusione socio-lavorativa degli stranieri**, finalizzato anche al contrasto del caporalato. Questo *Protocollo d'intesa* tra le Regioni del Sud, ratificato con L.R. Calabria n. 26/2023, riconosce la necessità di un approccio comune per gestire l'accoglienza e il lavoro dei migranti, evitando forme di sfruttamento. Attraverso tale intesa, le regioni condividono strategie e progettualità (anche utilizzando fondi FAMI e PON Inclusione) per creare soluzioni abitative temporanee, percorsi formativi e di **incrocio domanda-offerta** regolare in agricoltura. In Basilicata, con il sostegno di questo accordo, è prevista la costruzione di un nuovo **modulo abitativo** per stagionali nell'area di Scanzano Jonico e l'attivazione di un **centro servizi mobile** per i braccianti che si spostano tra aziende, fornendo informazioni su contratti e buste paga. Queste iniziative integrano e rafforzano le misure già in atto, cercando di rendere **strutturale** l'accoglienza e il collocamento regolare dei lavoratori agricoli, così da ridurre il ricorso a intermediari illeciti.

Regione Calabria

La **Calabria** è tristemente nota per episodi estremi di caporalato, come le vicende di Rosarno nella Piana di Gioia Tauro (rivolte di migranti nel 2010 e 2012) e i ghetti della Piana di Sibari. La Regione è intervenuta già nel 2012 con una legge specifica: la **L.R. Calabria n. 13/2012** ha introdotto misure organizzative per favorire il **reclutamento legale** dei braccianti agricoli tramite i Centri per l'impiego. In base a questa legge, i CPI calabresi devono predisporre **elenchi di prenotazione** per il settore agricolo, nei quali i lavoratori disponibili possono iscriversi e le imprese attingere manodopera in modo trasparente. Questo strumento intende sostituire il ruolo del caporale come intermediario: invece di aspettare al ciglio della strada di essere ingaggiati illegalmente, i braccianti possono registrarsi ufficialmente per le giornate di lavoro. La stessa legge incoraggia gli **enti locali** (Comuni e Province) a stipulare **convenzioni con aziende di trasporto pubblico** e con organizzazioni di produttori per assicurare il **trasporto gratuito o convenzionato** dei lavoratori verso i campi. In alcune zone (es. Piana di Sibari) sono stati attivati negli anni scorsi servizi di bus navetta dedicati, finanziati con fondi regionali e coordinati dalle Prefetture, che hanno ridotto la dipendenza dei lavoratori dai passaggi a pagamento dei caporali.

Oltre a questi interventi, la Calabria ha istituito presso l'Assessorato al Lavoro un **Osservatorio regionale sul caporalato** in cui convergono i dati delle attività ispettive, le segnalazioni delle ASL (per la parte sanitaria) e gli esiti dei controlli delle forze di polizia. Questo organismo elabora **rapporti periodici** utili per orientare le politiche: ad esempio, ha evidenziato come il caporalato calabrese non riguardi solo l'agricoltura ma anche l'edilizia e la raccolta dei rifiuti, settori in cui si sono riscontrate *"cooperative spurie"* e uso distorto degli appalti. Tali analisi hanno portato la Regione a inserire, nella **Legge di Stabilità regionale 2023 (L.R. 56/2023)**, un capitolo di spesa dedicato al contrasto del lavoro sommerso e del caporalato, con uno stanziamento di 30 milioni di euro per il triennio 2023-2025. Queste risorse verranno impiegate per: potenziare i **Servizi per l'Impiego** (assunzione di mediatori culturali e facilitatori da impiegare nelle aree rurali ad alta presenza di immigrati); sostenere progetti di **collaborazione tra forze dell'ordine e ispettori del lavoro** (come task force miste che effettuano blitz nei campi, sul modello "Alto Impatto"); realizzare o ristrutturare centri di accoglienza temporanei per braccianti (in

sinergia con i Comuni interessati e con il coinvolgimento del Terzo settore). Di particolare rilievo in Calabria è la collaborazione con organizzazioni internazionali: dal 2021 è attivo un Protocollo quadro tra la Regione, l'**OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni)** e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro per supportare i lavoratori stranieri vittime di sfruttamento. Nell'ambito di questo accordo, operatori OIM affiancano gli ispettori durante le campagne di controllo nelle aree critiche (come San Ferdinando e Rosarno) e forniscono ai lavoratori assistenza per denunciare: solo nel 2021-2022 in Calabria sono stati **supportati 243 lavoratori** nello sporgere denuncia di caporalato grazie a tale partenariato. Questo modello "multidisciplinare" di intervento è considerato una best practice da estendere anche altrove.

Come per la Basilicata, anche la Calabria ha aderito nel 2023 al già citato **Protocollo interregionale** con Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia. Questo accordo rafforza l'impegno comune nel gestire i flussi di migranti lavoratori e promuovere la loro inclusione: ad esempio, consente alle regioni di condividere banche dati sui fabbisogni di manodopera stagionale, di coordinare i periodi di apertura dei "*Campi lavoro*" (strutture di accoglienza) così che i lavoratori possano spostarsi da una regione all'altra seguendo le raccolte, e di fare pressione unitaria sul governo nazionale per ottenere **quote dedicate di ingresso** per lavoro agricolo regolare. Tutto ciò con l'obiettivo di **svuotare il bacino** d'utenza su cui fanno presa i caporali.

Regione Piemonte

La **Regione Piemonte** si è trovata ad affrontare, soprattutto nell'ultimo decennio, problemi di sfruttamento dei lavoratori agricoli nelle zone frutticole del Cuneese e del Saluzzese, dove ogni estate arrivano migliaia di stagionali (spesso migranti africani) per la raccolta di pesche, mele e uva. Il nodo critico emerso è stato quello della **sistemazione alloggiativa** di questi lavoratori: la carenza di posti letto e strutture igieniche li costringeva ad accamparsi in tende o baracche, generando tensioni sociali. Per porvi rimedio, il Piemonte ha approvato una legge specifica: la **L.R. Piemonte 13 giugno 2016, n. 12** "Disposizioni per la sistemazione logistica dei lavoratori agricoli stagionali". Questa legge, innovativa nel suo genere, prevede che i **coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli** possano allestire **alloggi temporanei dignitosi** per ospitare i lavoratori stagionali durante i periodi di raccolta. In particolare, la legge consente di realizzare interventi edilizi di ristrutturazione o adeguamento nelle cascine per ricavare posti letto, e finanzia (con contributi regionali) l'installazione di **strutture prefabbricate mobili** – come moduli abitativi o roulotte attrezzate – nelle vicinanze dei campi. Sono previsti incentivi economici per le aziende che creano queste soluzioni abitative. Condizione fondamentale è che tali aziende siano in regola (in molti casi l'adesione alla Rete del lavoro agricolo di qualità è diventata requisito per accedere ai fondi). La ratio della norma è duplice: da un lato **prevenire lo sfruttamento**, rimuovendo una causa (l'assenza di alloggio) che spingeva i lavoratori verso i ghetti; dall'altro aiutare le imprese agricole a reperire manodopera, potendo offrire ospitalità gratuita come attrattiva, senza violare la legge (prima alcuni agricoltori davano ospitalità informale in stalle o magazzini, rischiando sanzioni). La L.R. 12/2016 è stata attuata con successo: nelle campagne del Saluzzese il Comune, in accordo con Coldiretti e Caritas, ha allestito aree con moduli doccia e container-dormitorio, riducendo significativamente il numero di persone negli accampamenti abusivi.

Il Piemonte ha affiancato a questa misura anche interventi sul fronte del **collocamento**: tramite la **Delibera G.R. 42-5807 del 2017**, la Regione ha attivato un progetto sperimentale di Centro per l'impiego mobile a Saluzzo, che nei mesi estivi registra lavoratori e li indirizza verso le aziende richiedenti, incrociando domanda e offerta

quotidianamente. Il servizio, co-gestito con l'associazione dei datori di lavoro agricoli, ha facilitato centinaia di assunzioni regolari. Inoltre, il Piemonte partecipa come capofila al progetto interregionale “*Common Ground*” (già citato), finanziato dal Fondo FAMI e PON Inclusione, che coinvolge anche altre regioni del Nord: l'obiettivo è creare un **modello replicabile di accoglienza e reclutamento legale** per i lavoratori stagionali stranieri, integrando database interregionali e scambiando buone pratiche. Nel 2021, grazie a *Common Ground*, sono stati istituiti tavoli di coordinamento in ogni provincia piemontese a vocazione agricola, con Prefetture, sindaci e parti sociali, per pianificare in anticipo la gestione del flusso di braccianti (es. stimando il fabbisogno di alloggi e trasporti e attivandoli per tempo).

Regione Emilia-Romagna

L'**Emilia-Romagna**, territorio ad alta intensità agricola (frutta nel Ravennate, ortaggi nel Ferrarese, pomodoro nel Parmense) e con importanti distretti industriali, ha incluso il contrasto al caporalato all'interno di un approccio più ampio di promozione della legalità. La **L.R. Emilia-Romagna 28 ottobre 2016, n. 18** (*Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili*) contiene infatti riferimenti specifici al lavoro irregolare e al caporalato.

Questa legge, approvata pochi giorni dopo la legge statale 199/2016, prevede che la Regione sostenga progetti e iniziative per la **tutela del lavoro regolare** nelle filiere produttive, con particolare attenzione all'agroalimentare. In base all'art. 20 di tale T.U., l'Emilia-Romagna può finanziare: campagne di **sensibilizzazione** sui diritti dei lavoratori (ad esempio la Regione ha promosso spot contro il caporalato trasmessi nelle radio locali e distribuito opuscoli multilingue nei centri per l'impiego); attività di **vigilanza aggiuntiva** in collaborazione con le Istituzioni centrali (in Emilia operano nuclei speciali anti-sfruttamento dei Carabinieri in alcune province, coadiuvati da ispettori regionali per la sicurezza sul lavoro); progetti pilota di **certificazione etica** delle aziende agricole (incentivando adesioni a reti di qualità e marchi anti-caporalato). Inoltre, l'Emilia-Romagna ha istituito un **Osservatorio Regionale sul lavoro agricolo** presso l'Ente ERAPRA (ente di formazione in agricoltura), che svolge ricerche sul campo e report periodici su salari, condizioni di lavoro e presenza di intermediazione illecita.

Un'iniziativa significativa è stata la creazione, in accordo con l'Ispettorato del Lavoro e le Parti Sociali, delle **Squadre speciali di Pronto Intervento** nelle campagne durante i picchi di raccolta: si tratta di gruppi misti di ispettori del lavoro, tecnici delle ASL (SPISAL) e militari che effettuano controlli a sorpresa anche di sera/notte negli stabilimenti di lavorazione e nei campi, verificando orari di lavoro, contratti e alloggi. Nel 2018 una di queste squadre ha scoperto e sgominato un'organizzazione di caporali nel territorio di Rigolatore di Parma (settore pomodori), a riprova dell'efficacia dell'approccio proattivo.

A livello di **governance locale**, la Regione ha promosso la firma di **protocolli prefettizi** in diverse province (Ferrara 2017, Forlì-Cesena 2018, Ravenna 2019) tra Prefetture, sindacati e associazioni datoriali per il “*lavoro agricolo di qualità*”, con impegni reciproci: ad esempio a **fornire alloggi dignitosi** (alcune cooperative sociali hanno messo a disposizione agriturismi come foresterie temporanee), a realizzare un **albo di autisti volontari** per trasportare gruppi di braccianti, e a effettuare **formazione obbligatoria** per i capisquadra assunti dalle aziende (così da distinguerli dai caporali abusivi).

L'Emilia-Romagna, insieme alla Toscana, è stata tra le prime regioni a sottoscrivere (già nel 2011) protocolli con le DTL per **spendere risorse regionali nel cofinanziare straordinari**

degli ispettori durante le campagne di raccolta: questo ha permesso di aumentare significativamente il numero di controlli nei periodi cruciali. Nella Relazione 2021 dell'Ispettorato Nazionale, l'Emilia risulta ai primi posti per irregolarità accertate in agricoltura – segno di un forte impegno ispettivo, ma anche di una attitudine collaborativa delle istituzioni locali. In definitiva, l'Emilia-Romagna ha integrato il contrasto al caporalato nella sua **strategia complessiva di lotta alle mafie e alle economie illegali**, consapevole che lo sfruttamento del lavoro rappresenta non solo un problema sociale ma anche un fattore di concorrenza sleale per le imprese sane.

Altre regioni italiane

Oltre ai casi sopra descritti, **numerose altre Regioni** hanno adottato provvedimenti nel medesimo ambito, modellati sulle specificità locali:

- **Abruzzo, Umbria e Lombardia:** hanno attuato specifici **programmi di vigilanza straordinaria** contro il lavoro nero e il caporalato. In Abruzzo la Delibera G.R. n. 430/2013 ha dato vita a ispezioni coordinate nelle campagne del Fucino; la Lombardia, già ai tempi di Expo 2015, emanò una Direttiva (n. 658/2013) per garantire la sicurezza e regolarità nei cantieri dell'evento, anticipando misure poi utili anche in agricoltura. Più di recente, la **L.R. Lombardia 6 dicembre 2022, n. 30** ha modificato la legge regionale sulla promozione della legalità (L.R. 17/2015) inserendo riferimenti espliciti al contrasto delle **mafie in agricoltura e del caporalato**, con l'obiettivo di finanziare progetti pilota nelle zone rurali lombarde.
- **Campania, Lazio, Liguria, Marche, Toscana:** hanno integrato norme anti-sfruttamento nelle leggi regionali sull'**immigrazione e integrazione sociale**. Ad esempio, la L.R. Campania n. 6/2010 (Disciplina dell'immigrazione) contiene articoli dedicati al lavoro degli stranieri e prevede sportelli informativi contro il caporalato. Analogamente, la L.R. Lazio n. 10/2008 e la L.R. Liguria n. 7/2007 inseriscono tra gli interventi regionali l'assistenza alle vittime di tratta e sfruttamento lavorativo. Nelle **Marche** la L.R. 13/2009 ha avviato un programma di emersione del lavoro sommerso nell'agricoltura della valle dell'Esino. La **Toscana** con L.R. 29/2009 ha istituito un fondo per le famiglie di lavoratori gravemente sfruttati come forma di ristoro (una misura simbolica ma significativa).
- **Molise:** la L.R. 13/2014 (riordino dei servizi sociali) all'art. 48 richiama espressamente la necessità di interventi contro il caporalato in collaborazione con i sindacati.
- **Sicilia e Sardegna:** hanno entrambe sottoscritto protocolli con le Prefetture. In Sicilia, già dal 2018, esiste un *"Protocollo di Caltanissetta"* replicato poi a Ragusa e Trapani per vigilare sulle campagne di raccolta orticola (vengono coinvolti gli *Osservatori Provinciali sul lavoro agricolo*); la Sardegna nel 2020 ha lanciato la campagna **#MaiPiùSfruttati** con supporto ai lavoratori migranti impiegati nelle pecore e nella pastorizia, un settore dove si sono riscontrati fenomeni di sfruttamento di manodopera rumena.

EFFICACIA DELLE MISURE ADOTTATE: RISULTATI E CRITICITÀ

A distanza di vari anni dall'entrata in vigore della legge 199/2016 e con numerose iniziative attuate sia a livello centrale che regionale, è opportuno valutare **l'efficacia** di questo complesso di misure nel contrastare il caporalato e lo sfruttamento lavorativo. Le

evidenze raccolte da fonti ministeriali, inchieste parlamentari e studi sul campo offrono un quadro di **luci e ombre**, con significativi passi avanti ma anche sfide ancora aperte.

Sul piano repressivo, la **riforma del reato di caporalato** ha prodotto effetti positivi immediati. Grazie alla nuova formulazione dell'art.603-bis c.p., è stato possibile perseguire penalmente un numero maggiore di casi, colpendo per la prima volta anche imprenditori sfruttatori e non solo caporali tradizionali. I dati mostrano un incremento delle azioni giudiziarie. Ciò indica una maggiore **capacità di intervento** delle procure e forze dell'ordine, facilitata dalla normativa più ampia e dalle nuove possibilità investigative (confische, arresti in flagranza, ecc.).

Un elemento particolarmente apprezzato dagli operatori è stata l'introduzione della **responsabilità del datore di lavoro**: come sottolineato da diversi ricercatori, la riforma del 2016 ha avuto il merito di permettere finalmente di *"punire le condotte dei datori di lavoro"* sfruttatori, superando la precedente impunità di fatto. Anche la giurisprudenza ha ormai consolidato l'interpretazione dei **parametri di sfruttamento** introdotti dalla legge (retribuzioni difformi, orari eccessivi, violazione sicurezza, soggiogamento del lavoratore): numerose sentenze di merito e di Cassazione hanno confermato condanne per caporalato in contesti vari (dall'agricoltura, all'edilizia, alla logistica) applicando tali indici e riconoscendo lo *stato di bisogno* delle vittime, a riprova che lo strumento penale sta funzionando secondo le intenzioni del legislatore.

L'inasprimento delle misure patrimoniali ha consentito di **colpire duramente i profitti** degli sfruttatori: ad esempio, nel 2019 è stata applicata per la prima volta la confisca allargata nei confronti di un caporale in Puglia, con sequestro di beni immobili e conti correnti per centinaia di migliaia di euro accumulati sfruttando braccianti. Questo genere di provvedimenti ha un forte effetto deterrente, soprattutto nelle zone in cui operano organizzazioni criminali (le *agromafie*) interessate al caporalato: togliere loro il guadagno economico è cruciale per disincentivare il fenomeno.

Anche lo strumento del **controllo giudiziario delle aziende** indagate, sebbene applicato finora in pochi casi pilota, è giudicato promettente: ad esempio, in provincia di Latina, un'azienda agricola commissariata sotto controllo giudiziario ha successivamente ripreso l'attività in regime di completa legalità, riassumendo regolarmente buona parte dei lavoratori prima sfruttati. Questo caso è stato citato dal Ministero del Lavoro come modello di *"riemersione guidata"* da replicare.

Parallelamente all'azione penale, appare in miglioramento anche il fronte della **prevenzione e vigilanza**. Le statistiche ufficiali indicano un aumento delle ispezioni nei settori a rischio: ad esempio, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) riferisce che in agricoltura l'**indice di irregolarità** riscontrato è ancora elevato (oltre il 23% secondo ISTAT) ma grazie alle campagne mirate di controllo (*Piano "Alt Caporalato" 2020-2022*) sono state individuate migliaia di posizioni lavorative da regolarizzare. Nel biennio 2021-2022 l'INL, con il supporto di carabinieri e altri enti, ha controllato in media 7-8 mila aziende agricole all'anno, contestando sanzioni per milioni di euro e segnalando alle procure diversi casi di sfruttamento grave. L'attività ispettiva, tuttavia, incontra ancora difficoltà strutturali: **carenza di personale**, estensione dei territori rurali e reticenza delle vittime rendono difficile coprire tutti i fronti.

Sul fronte della **protezione delle vittime e prevenzione sociale**, i risultati sono misti. Da un lato, sono aumentati gli strumenti a disposizione dei lavoratori: numeri verdi, sportelli informativi mobili, mediatori culturali e possibilità di permessi di soggiorno per chi

denuncia. Negli ultimi anni centinaia di lavoratori sfruttati (soprattutto migranti) hanno beneficiato di programmi di assistenza e reinserimento. Ad esempio, il progetto “**EMERGENZE BRACCIANTI**” del Ministero del Lavoro ha supportato circa 1.200 persone tra 2019 e 2021 con orientamento legale e formazione. Tuttavia, dall’altro lato, molti **lavoratori sfruttati restano riluttanti a denunciare** per timore di ritorsioni o di perdere l’unica fonte di sostentamento. Come evidenziato in uno studio giuridico del 2022, permangono “**nodi irrisolti**” riguardo all’**inadeguata tutela dei lavoratori/vittime particolarmente vulnerabili**. Ad esempio, il regime del permesso di soggiorno per protezione sociale non sempre verrebbe applicato in modo uniforme: alcune questure rilasciano con difficoltà tali permessi, richiedendo spesso un avvio formale del procedimento penale, il che può scoraggiare chi vorrebbe uscire dall’irregolarità. Inoltre, i percorsi di integrazione socio-lavorativa (tirocini, corsi) predisposti dai progetti regionali a volte faticano a ricollocare i braccianti in lavori alternativi stabili, specie in regioni con poco tessuto industriale.

Un ulteriore problema segnalato dalle associazioni è la **mobilità del fenomeno**: colpite da controlli in una provincia, le organizzazioni di caporali si spostano altrove o deviano verso settori nuovi (es. allevamenti intensivi, cantieri edili di piccole dimensioni) dove l’attenzione è minore.

La legge 199/2016, concepita soprattutto per l’agricoltura, si sta comunque dimostrando flessibile abbastanza da essere utilizzata anche in questi contesti “nuovi” – segno della sua **versatilità**.

Per quanto riguarda le **iniziative regionali**, anche qui si notano successi ma pure eterogeneità nei risultati. Regioni come la **Puglia** e il **Piemonte** hanno registrato miglioramenti tangibili: in Puglia la creazione di centri di accoglienza ha permesso di ridurre il numero di persone nei ghetti di Capitanata (dal picco di 4.500 presenze del 2017 si è scesi a circa 1.500 nel 2022, secondo dati della Prefettura di Foggia), mentre in Piemonte l’offerta di alloggi gratuiti da parte di aziende ha quasi azzerato l’accampamento abusivo di Saluzzo durante la stagione 2021. Il **Veneto**, grazie al protocollo del 2019, ha istituzionalizzato un sistema di monitoraggio permanente sul lavoro agricolo: i **report di Veneto Lavoro** indicano un lieve aumento dei contratti regolari di lavoro stagionale nel 2020-21 anche in settori tradizionalmente a rischio, segno che la sensibilizzazione sta avendo effetto. All’opposto, in alcune regioni gli interventi programmati sono rimasti inattuati o insufficienti: in **Calabria**, nonostante la legge del 2012, le liste di prenotazione presso i CPI hanno avuto scarsa adesione fino a tempi recenti (complici il digital divide e la sfiducia dei braccianti nel sistema pubblico); solo dal 2021, con l’intervento di mediatori OIM, si è riusciti ad iscrivere qualche centinaio di lavoratori nelle liste. Analogamente, in **Sicilia**, i centri di accoglienza promessi in provincia di Ragusa (famosa per le serre) hanno subito ritardi burocratici e ad oggi molti lavoratori stranieri sono ancora ospitati in casolari di fortuna.

In conclusione, **l’apparato normativo e operativo anti-caporalato costruito tra 2016 e 2025 ha certamente rafforzato la lotta allo sfruttamento lavorativo in Italia**, producendo significativi risultati: più inchieste e condanne di sfruttatori, più strumenti di prevenzione e assistenza, maggiore consapevolezza pubblica del fenomeno. La strategia nazionale integrata – repressione penale unita a prevenzione, con il coinvolgimento di Regioni ed enti locali – è considerata a livello europeo una *best practice*. Tuttavia, il caporalato resta un problema **lungi dall’essere risolto**. La sua **pervasività** (centinaia di migliaia di lavoratori ancora irregolari) e la sua **capacità di adattamento** alle nuove condizioni economiche

richiedono un impegno continuativo. Come affermato dal Presidente Mattarella, è un fenomeno da “eliminare totalmente” ma per farlo serve **rigore e fermezza ovunque**. Ciò implica dare piena attuazione alle leggi esistenti (potenziando controlli e ispezioni) e, se necessario, introdurre ulteriori correttivi **de iure condendo**: ad esempio, alcuni giuristi propongono di facilitare ancora l'emersione delle vittime (estendendo la tutela legale e sindacale anche a chi denuncia in forma anonima, o istituendo un fondo di sostegno economico temporaneo per chi abbandona il lavoro sfruttato).

Sul versante regionale, occorre consolidare le reti territoriali create, garantendo risorse stabili a progetti e osservatori, e favorire il **coordinamento interregionale** soprattutto per gestire i flussi di manodopera stagionale in modo regolare e pianificato. In definitiva, l'azione di contrasto al caporalato in Italia nel 2025 può dirsi **avviata su binari virtuosi ma non ancora completata**. I progressi normativi (dalla legge 199/2016 ai piani triennali) costituiscono una solida base; spetta ora alle istituzioni nazionali e locali, insieme alle parti sociali, proseguire su questa strada, affinché lo sfruttamento dei lavoratori più deboli sia davvero debellato e sostituito da un modello di lavoro fondato su dignità, legalità e rispetto dei diritti umani.

CONCLUSIONI

Il percorso conoscitivo intrapreso dalla Quarta Commissione Consiliare ha fatto emergere un quadro composito e poco tranquillizzante dello sfruttamento lavorativo e del caporalato nel Veneto. Lungi dall'essere un fenomeno marginale o confinato a specifiche aree geografiche o settoriali, e nonostante la forza economica e innovativa della regione, lo sfruttamento si manifesta come una realtà pervasiva: attraversa segmenti significativi del tessuto produttivo – dall'agricoltura all'edilizia, dalla logistica al manifatturiero (tessile in primis), dal turismo ai servizi alla persona, fino alle nuove frontiere della gig economy – colpendo prevalentemente, ma non esclusivamente, lavoratori migranti in condizioni di particolare vulnerabilità.

L'analisi approfondita condotta attraverso le audizioni ha evidenziato come il caporalato non sia riconducibile a una singola causa, ma scaturisca dall'**interazione sinergica di molteplici fattori strutturali**. La domanda di manodopera a basso costo, le intense pressioni competitive, la frammentazione delle filiere produttive tramite subappalti opachi, le criticità nel sistema di ingresso e soggiorno dei lavoratori stranieri, i limiti dei sistemi di controllo e le infiltrazioni della criminalità organizzata contribuiscono congiuntamente a creare un ambiente favorevole allo sfruttamento. La **vulnerabilità dei lavoratori**, acuita da indebitamento, isolamento, barriere linguistiche e dipendenza da intermediari per bisogni primari come alloggio e trasporto, rappresenta l'elemento su cui fanno leva questi meccanismi illeciti.

Il sistema istituzionale di **prevenzione e contrasto**, pur articolato tra numerosi enti statali e locali, mostra **acune debolezze operative**. La carenza di risorse ispettive a livello nazionale, la frammentazione delle banche dati che impedisce una visione integrata dei rischi, e un coordinamento interistituzionale non sempre efficace o continuo, limitano la capacità di risposta complessiva, faticando a tenere il passo con un fenomeno capace di evolversi e mimetizzarsi.

In questo scenario complesso, **la Regione del Veneto ha dimostrato negli anni un impegno crescente e proattivo**, assumendo un ruolo che va oltre le strette competenze normative. Fin dall'adesione al progetto NAVE nel 2016, passando per la partecipazione a FARm nel 2019, la Regione ha progressivamente rafforzato la sua strategia, culminata nell'assunzione diretta della **titolarità del progetto anti-tratta NAVIGARE** nel 2021 e nella partecipazione al progetto interregionale **Common Ground**.

Questi progetti, come ampiamente documentato nelle audizioni, rappresentano un **un punto distintivo dell'azione regionale** e testimoniano l'efficacia di un modello basato su:

- **intervento diretto e proattivo ("prossimità")**: la capacità di raggiungere migliaia di potenziali vittime (oltre 4.400 contatti) direttamente nei loro luoghi di vita e aggregazione, superando la diffidenza e l'isolamento;
- **supporto multidimensionale**: l'attivazione di servizi concreti per centinaia di persone (oltre 1.300 assistite), che spaziano dall'assistenza sanitaria e legale all'orientamento lavorativo, all'alfabetizzazione e all'integrazione territoriale;
- **presa in carico integrata**: la protezione completa offerta a centinaia di vittime di grave sfruttamento (317 casi), con inserimento in strutture di accoglienza e

percorsi strutturati di reinserimento, integrando tali azioni anche con le politiche regionali di contrasto alla povertà;

- **collaborazione operativa con gli organi ispettivi:** Il ruolo fondamentale svolto durante gli accessi multi-agenzia, fornendo mediazione culturale e supporto immediato ai lavoratori, facilitando l'emersione delle violazioni e la raccolta di testimonianze (152 atti formali);
- **monitoraggio e conoscenza:** la raccolta di dati preziosi sulla diffusione settoriale (con l'agricoltura al 41,5%, ma con presenze significative anche in edilizia, logistica e tessile) e territoriale (79 comuni coinvolti) del fenomeno, essenziali per orientare le politiche.

A ciò si aggiunge la **gestione strategica del Numero Verde Nazionale Antitratta** da parte della Regione, che funge da hub informativo e osservatorio nazionale, e l'impegno profuso nel **promuovere il dialogo interistituzionale e con le parti sociali** attraverso la sottoscrizione di specifici **protocolli d'intesa**, come quelli per l'agricoltura, la logistica (considerato un "modello veneto"), la legalità negli appalti e la sicurezza sul lavoro. Sebbene l'attuazione di alcuni di questi protocolli presenti delle criticità, essi rappresentano comunque un'importante piattaforma per la collaborazione. La stessa **Legge Regionale 48/2012** sulla promozione della legalità offre un quadro normativo di riferimento.

Tuttavia, l'efficacia di queste pur significative iniziative regionali rischia di essere limitata se non si interviene contemporaneamente sulle **criticità strutturali di competenza statale**: la riforma dei decreti flussi, il potenziamento degli organici ispettivi e giudiziari, l'adeguamento delle normative su appalti e lavoro, l'implementazione di sistemi informativi nazionali realmente integrati e la creazione di un fondo nazionale per le vittime sono passi non più procrastinabili.

Le **numerose e dettagliate proposte di policy** emerse dalle audizioni, sia quelle di diretta attuazione regionale sia quelle che richiedono un intervento statale, offrono una menù per un'azione futura più incisiva. È evidente che **nessun attore può affrontare da solo** un fenomeno così radicato e complesso. La strada maestra risiede nel rafforzamento di una **governance multilivello realmente integrata**, capace di valorizzare e mettere a sistema le competenze e le risorse di tutti i soggetti coinvolti: Stato, Regione, Enti Locali, organi ispettivi e giudiziari, Forze dell'Ordine, parti sociali, terzo settore.

In conclusione, è emerso contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in Veneto richiede di **consolidare e rendere strutturali le positive esperienze regionali**, come i progetti NAVIGARe e Common Ground, e di **intensificare gli sforzi di coordinamento** promossi dalla Regione attraverso i protocolli e i tavoli interistituzionali. Allo stesso tempo, è indispensabile un **forte impulso a livello nazionale** per rimuovere gli ostacoli normativi e procedurali che ancora oggi favoriscono l'illegalità.

APPENDICE 2 - SINTESI DELLE AUDIZIONI

SEDUTA N. 77 DEL 18 LUGLIO 2024 (REGIONE DEL VENETO)

Auditi:

- Dott.ssa Maria Carla Midena - Direttore dell'Unità Operativa Dipendenze, Terzo Settore, Nuove Marginalità e Inclusione Sociale
- Dott.ssa Cinzia Bragagnolo - Responsabile operativo dei progetti Common Ground e NAVIGARe

Temi principali:

Il fenomeno del caporalato in Veneto, con particolare riferimento alle iniziative regionali di contrasto attraverso i progetti NAVIGARe e Common Ground nel periodo ottobre 2022 - giugno 2024.

Evoluzione storica dell'impegno regionale in materia

La dottoressa Maria Carla Midena, Direttore dell'Unità Operativa Dipendenze Terzo Settore Nuove Marginalità e Inclusione Sociale, ha illustrato il percorso di sviluppo degli interventi regionali, evidenziando come la Direzione Servizi Sociali abbia identificato il contrasto alla tratta degli esseri umani e al grave sfruttamento quale obiettivo prioritario di lungo periodo. La dirigente ha sottolineato come tali fenomeni comportino la violazione di diritti fondamentali quali il diritto alla vita, alla libertà personale e alla sicurezza.

Nel corso dell'audizione è stato delineato il processo evolutivo delle iniziative regionali, a partire dall'adesione nel 2016 al **progetto Nave** (Network Antitratta Veneto), coordinato dal Comune di Venezia e finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità. L'esperienza maturata in tale contesto ha evidenziato la dimensione regionale del fenomeno, conducendo nel 2019 all'adesione della Regione, con DGR 431, al **progetto FARm** - Filiera dell'Agricoltura Responsabile, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con fondi europei, in partenariato con Regione Lombardia e Trentino-Alto Adige.

Il progetto FARm, conclusosi nel giugno 2022, ha permesso di valorizzare un modello di rete pubblico-privato nelle tre regioni coinvolte, accomunate da sistemi produttivi agricoli avanzati e da analoghe condizioni di sviluppo economico-sociale. L'iniziativa si è concentrata sul contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, promuovendo condizioni di regolarità lavorativa e rafforzando le reti di collaborazione territoriale tra partner istituzionali - Regione, agenzie per il lavoro, Comuni - rete antitratta, organizzazioni datoriali e sindacali.

Nel 2020, come evidenziato dalla dottoressa Midena, si registra un passaggio estremamente rilevante con l'approvazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del **piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura 2020-2022**. La Regione Veneto, in qualità di componente delle cabine tecniche ministeriali, ha contribuito all'elaborazione di questo primo documento strategico nazionale fondato su una governance multilivello condivisa, nel quale sono state individuate le azioni prioritarie per la prevenzione, repressione e protezione delle vittime di sfruttamento.

Da tale piano sono scaturite, in sede di Conferenza Unificata, le linee guida in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, attribuendo un ruolo determinante alle reti anti-tratta.

Nel 2021, la Regione ha compiuto una scelta strategica significativa assumendo direttamente, con DGR 692/2021, la **titolarità del progetto di contrasto alla tratta degli esseri umani**, precedentemente in capo al Comune di Venezia. Tale decisione è stata motivata dalla consapevolezza della dimensione regionale assunta dal fenomeno e dalla complessità della *governance* multidimensionale richiesta. Il progetto ha ottenuto il primo posto nella graduatoria nazionale, come sottolineato dalla dirigente, ed è stato rinnovato con il bando 6/2023 attraverso DGR del 29 dicembre 2023.

Nello stesso anno, il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio ha affidato alla Regione Veneto anche la **gestione del Numero Verde nazionale antitratta** (800.00 euro), riconfermata per il biennio fino al 14 giugno 2026. Il servizio, operativo 24 ore su 24 per 365 giorni l'anno, svolge sia funzioni di call center per i 21 progetti antitratta italiani, sia un fondamentale ruolo di osservatorio, permettendo di monitorare l'evoluzione dei fenomeni criminali e dei percorsi della tratta sull'intero territorio nazionale.

Nel corso dell'audizione, la dottoressa Midenà ha illustrato l'ulteriore espansione degli interventi regionali attraverso l'adesione al progetto **Common Ground**, incentrato sulle azioni interregionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo e sostegno alle vittime. L'iniziativa, strutturata in partenariato con Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Piemonte (capofila), ha consentito di ampliare l'osservazione e l'intervento sull'intero quadrante settentrionale del paese. La dottoressa ha evidenziato come tale configurazione territoriale, unitamente all'esperienza precedentemente acquisita con il progetto FARm, abbia permesso di costruire un quadro conoscitivo esaustivo delle dinamiche del fenomeno nell'Italia settentrionale.

Di particolare rilevanza risulta l'integrazione del progetto Common Ground con l'atto di programmazione regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. Tale documento programmatico, come specificato dalla dirigente, ricomprende tutte le misure regionali in materia, collegate al Fondo Povertà. In questo contesto, le persone vittime di tratta e sfruttamento sono state incluse tra i beneficiari delle linee di intervento, analogamente a quanto previsto per le donne vittime di violenza, in considerazione delle specifiche condizioni di fragilità.

La dottoressa ha sottolineato l'importanza della collaborazione interistituzionale, in particolare con la Direzione Lavoro e la Direzione Agricoltura, evidenziando la partecipazione ai tavoli sul caporalato costituiti presso la Direzione Lavoro.

Dati operativi

La dottoressa Cinzia Bragagnolo, responsabile operativa dei progetti Common Ground (4.750.000 euro complessivi, di cui: 2.000.000 destinati alla Direzione Lavoro e 2.500.000 per interventi di sostegno diretto) e NAVIGARe (dotazione: 2.100.000 euro), ha presentato un'analisi sistematica delle **attività progettuali realizzate nel periodo 1° ottobre 2022 - 30 giugno 2024**. In apertura, ha specificato la complementarità funzionale dei due contenitori progettuali: mentre NAVIGARe si occupa delle forme di grave sfruttamento riconducibili all'articolo 603 del Codice Penale, Common Ground intercetta le situazioni caratterizzate da minore intensità che, attraverso un continuum di sfumature - dal lavoro nero a condizioni di progressivo assoggettamento - possono evolvere in forme più gravi di sfruttamento.

L'analisi quantitativa presentata evidenzia il **contatto con 4.440** persone, ripartite tra i due progetti. La responsabile ha precisato la metodologia di contatto, caratterizzata da un approccio proattivo di prossimità: gli operatori intervengono direttamente nei luoghi di aggregazione - luoghi di culto, Centri di Accoglienza Straordinaria, bar, rotonde stradali - identificati come "luoghi ostili" ma necessari per raggiungere persone che, percependosi erroneamente come autori anziché vittime di reato, non si rivolgono spontaneamente ai servizi.

Per **1.309** delle persone contattate sono stati attivati servizi specifici, includendo:

- accompagnamento ai centri per l'impiego per l'iscrizione al collocamento;
- assistenza sanitaria per situazioni fisiche compromesse;
- interventi di alfabetizzazione;
- azioni per l'integrazione territoriale;

Per **317 casi, caratterizzati da grave sfruttamento**, è stata garantita una presa in carico complessiva attraverso l'inserimento in dispositivi di accoglienza regionali, con percorsi strutturati di integrazione sociale e lavorativa.

La dottoressa Bragagnolo ha illustrato l'implementazione di **52 accessi lavorativi multi-agenzia** che hanno permesso di **intercettare 392 lavoratori**. L'articolazione operativa di tali interventi prevede una differenziazione funzionale tra gli organi di vigilanza, deputati al contrasto dello sfruttamento, e gli operatori dei progetti regionali, focalizzati sulla tutela delle vittime. Tale distinzione si traduce in una complementarità operativa essenziale: mentre gli organi ispettivi verificano le condizioni di sfruttamento, il personale dei progetti fornisce supporto attraverso:

- mediazione linguistico-culturale per facilitare la comunicazione tra lavoratori e Forze dell'Ordine;
- informazione sui diritti garantiti dall'ordinamento italiano;
- decodifica delle condizioni contrattuali previste dai CCNL di settore;
- supporto nella comprensione delle norme su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- assistenza nell'identificazione delle violazioni relative a riposi settimanali e altre tutele fondamentali.

L'attività ha prodotto **152 denunce o sommarie informazioni testimoniali**, di cui 101 nell'ambito del progetto Common Ground e 51 nel contesto di NAVIGARe. La distribuzione settoriale degli interventi evidenzia una significativa diversificazione:

- agricoltura: 41,5%;
- edilizia: 14,5%;
- logistica/GDO: 11,5%;
- tessile: 11,5%;
- manifattura: 8,5%;

- assistenza alla persona: 5,5%;
- ristorazione/Turismo: 3,5%;
- pulizie: 3,5%.

Distribuzione territoriale degli interventi

La distribuzione territoriale degli interventi, come illustrato dalla dottoressa Bragagnolo, evidenzia una significativa diffusione del fenomeno, con **79 comuni** del territorio regionale interessati da almeno una situazione di sfruttamento lavorativo accertata. L'articolazione spaziale del fenomeno risulta trasversale rispetto alle tipologie insediative, interessando sia i capoluoghi di provincia sia i centri minori, con una pervasività che suggerisce una strutturalità del fenomeno nel tessuto socio-economico regionale.

A supporto di tale considerazione, la responsabile operativa ha citato un caso emblematico rilevato dall'Ispettorato del Lavoro di Vicenza, in cui un'ispezione in un'azienda metalmeccanica, apparentemente regolare, ha portato all'individuazione di venti lavoratori in condizioni di grave irregolarità, con violazioni significative delle norme sulla sicurezza (saldatura effettuata in calzature inadeguate).

L'analisi delle condizioni soggettive dei lavoratori coinvolti ha evidenziato ulteriori elementi di complessità:

- **Status giuridico:** contrariamente alla percezione comune, solo il 30% dei soggetti risulta irregolare sul territorio. Una quota significativa è costituita da richiedenti asilo, mentre si registrano casi di titolari di permesso di soggiorno per lavoro che hanno sostenuto costi fino a 17.000 euro per l'ottenimento del visto d'ingresso.
- **Modalità di sfruttamento:** sono state documentate situazioni formalmente regolari, con contratti conformi al CCNL e versamenti contributivi, ma caratterizzate da forme di controllo occulto (ritenzione dei documenti bancari per l'accesso agli stipendi formalmente accreditati).

Collaborazioni interistituzionali

La dottoressa Bragagnolo ha delineato l'architettura delle partnership operative, evidenziando la presenza di circa cento soggetti istituzionali integrati nel sistema di intervento. Tale rete include:

Autorità giudiziarie e di Pubblica Sicurezza (tutte le Procure della Repubblica del territorio regionale; tutte le Prefetture; tutte le Questure; i Comandi Provinciali dei Carabinieri; i Comandi della Guardia di Finanza);

Organi di vigilanza e controllo (Ispettorati Territoriali del Lavoro; Servizi SPISAL delle Aziende ULSS; sedi territoriali INPS; sedi territoriali INAIL);

Enti territoriali e istituzioni (tutte le Aziende ULSS del territorio; gli Atenei regionali; gli Enti Locali; gli Ambiti Territoriali Sociali; i soggetti del Terzo Settore e del privato sociale accreditati)

La collaborazione si articola secondo due principali modalità operative:

1. **funzione segnaletica:** trasmissione di informazioni su potenziali situazioni di sfruttamento

2. **cooperazione attiva:** interventi congiunti con ripartizione funzionale delle competenze tra attività di contrasto (organi ispettivi) e tutela delle vittime (servizi sociali)

L'efficacia di tale modello è stata esemplificata attraverso il confronto con il caso Grafica Veneta, dove le limitazioni operative del periodo pandemico hanno evidenziato le criticità derivanti dall'assenza di coordinamento tra repressione e protezione.

Meccanismi operativi e profilo delle vittime

L'audizione ha evidenziato la complessità dei sistemi di reclutamento e sfruttamento, caratterizzati da una stratificazione di meccanismi di controllo economico e psicologico. In particolare, la dottoressa Bragagnolo ha illustrato le dinamiche relative ai decreti flussi, evidenziando l'emergere di sistemi paralleli di intermediazione illegale:

Meccanismi di ingresso:

- Costo medio rilevato per l'ottenimento del visto: 17.000 euro.
- Composizione dei costi: formalmente limitati a marche da bollo per gli atti amministrativi.
- Sistema parallelo: strutture criminali che gestiscono l'intermediazione

Metodologie di assoggettamento:

- Indebitamento nel paese di origine per il pagamento delle "spese di ingresso".
- Controllo della quantificazione del debito attraverso:
 - Applicazione di tassi di interesse non predeterminati.
 - Arbitrarietà nella valutazione del valore del lavoro prestato.
 - Imposizione di costi aggiuntivi per servizi basilari (trasporto, vitto).

Strategie di isolamento:

- Orari di lavoro disallineati rispetto ai normali turni per evitare controlli.
- Addebito di costi per il trasporto (5 euro per tratta).
- Limitazioni alla libertà di movimento attraverso:
 - Confinamento abitativo.
 - Strumentalizzazione della condizione di irregolarità.
 - Minaccia di rimpatrio.

L'analisi dei profili delle vittime, come illustrato dalla dottoressa Bragagnolo, evidenzia una significativa **eterogeneità delle caratteristiche socio-demografiche** e dei percorsi di "vulnerabilizzazione". In particolare:

Composizione Demografica:

- Genere: 76,6% uomini, 23,3% donne.
- Età media: 29 anni.

- Nazionalità prevalenti: Bangladesh, Cina, Marocco, Nigeria, Pakistan.
- Copertura linguistico-culturale: rilevate 53 nazionalità, a fronte di una capacità di mediazione estesa a 15 idiomi prioritari.

Livelli di Scolarizzazione: La distribuzione evidenzia una polarizzazione significativa:

- Soggetti in condizione di analfabetismo.
- Soggetti con titoli di studio universitari. Tale eterogeneità complica la standardizzazione degli interventi di supporto.

Status Giuridico:

- Irregolari: incidenza inferiore al 30%.
- Richiedenti asilo: quota significativa.
- Titolari di permesso di soggiorno per lavoro.
- Soggiornanti di lungo periodo.

Condizione Occupazionale:

- Presenza di contratti formalmente regolari.
- Versamento contributivo documentato.
- Accreditamento bancario degli stipendi.
- Sussistenza di meccanismi occulti di controllo economico.

Criticità operative e prospettive evolutive

La dottoressa Bragagnolo ha approfondito le criticità legate all'attuazione degli interventi antitrattra, suddividendo l'analisi in tre ambiti prioritari.

Nella **fase di emersione delle vittime**, ha evidenziato come le reti di sfruttamento vengano percepite dalle vittime non come strutture criminali, bensì come sistemi di supporto all'immigrazione, distorsione che ostacola il riconoscimento della condizione di abuso. Questo fenomeno richiede un percorso graduale per destrutturare le dinamiche di dipendenza psicologica, reso ancor più complesso dalla difficoltà di costruire relazioni fiduciarie – presupposto indispensabile per far emergere le situazioni più gravi – e dai tempi prolungati necessari a superare barriere culturali e resistenze interiorizzate.

Sul **piano operativo degli interventi multi-agenzia**, ha sottolineato le criticità tecniche legate alla prima identificazione dei casi di sfruttamento, spesso mascherati da rapporti contrattuali formalmente regolari. A ciò si aggiunge la difficoltà di individuare i meccanismi di controllo economico occulto, progettati per eludere i controlli, nonché l'imprescindibile necessità di mediazione linguistico-culturale specializzata per decifrare le dinamiche relazionali complesse. Un ulteriore snodo critico risiede nella necessità di sincronizzare con precisione temporale gli interventi repressivi (come le indagini giudiziarie) e le azioni di protezione delle vittime (quali l'inserimento in strutture protette), per evitare contraccolpi operativi.

Relativamente alla **sostenibilità degli interventi**, ha segnalato l'imminente scadenza dei progetti fissata per l'inizio del 2025, termine che impone un'urgente ricerca di nuovi finanziamenti per scongiurare interruzioni nei percorsi assistenziali avviati. Tale rischio di

discontinuità si intreccia con la sfida di preservare l'operatività delle reti territoriali consolidate, il cui mantenimento richiede risorse istituzionali stabili e un coordinamento costante.

La dottoressa Midenà ha delineato le **strategie di sviluppo del sistema regionale** attraverso un approccio multilivello. A **livello nazionale**, il tavolo del 29 luglio 2024 servirà a condividere le evidenze empiriche regionali, ridefinire le strategie nazionali basandosi sui dati locali e formulare proposte correttive derivate dall'esperienza operativa.

In **ambito interistituzionale**, il modello prevede il potenziamento della cooperazione con la Commissione regionale della cooperazione sociale, l'implementazione di un monitoraggio bimestrale attraverso il registro regionale delle cooperative, l'integrazione sistematica con le strutture della Direzione Prevenzione e una collaborazione mirata con la dottoressa Russo per ottimizzare i percorsi di tutela legale e psicosociale delle vittime.

Sul **versante operativo**, l'esperienza del Numero Verde antitratta ha dimostrato la sua efficacia come strumento di coordinamento centrale per i 21 progetti territoriali, osservatorio dinamico sull'evoluzione dei fenomeni criminali, rilevatore di interconnessioni transregionali e presidio di supporto permanente alle Forze dell'Ordine, garantito da un servizio di reperibilità attivo 24 ore su 24.

La dottoressa Bragagnolo ha articolato una serie di elementi critici inerenti all'efficacia degli strumenti di contrasto, con particolare riferimento al sistema ispettivo. Nello specifico:

Sistema di vigilanza e controllo. La dimensione delle dotazioni organiche degli Ispettorati del Lavoro evidenzia una discrasia tra: annunci di potenziamento degli organici, effettiva disponibilità di personale ispettivo, progressiva riduzione delle unità per pensionamenti e tempi di implementazione delle procedure concorsuali

La responsabile operativa ha sottolineato come tale criticità debba essere contestualizzata all'interno delle specifiche **competenze istituzionali**. In particolare: la struttura dei progetti regionali è deputata all'assistenza alle vittime; la competenza ispettiva rimane in capo agli organi di vigilanza; la funzione di segnalazione qualificata è l'unico punto di intersezione operativa; l'attuale disponibilità di risorse ministeriali non sembra costituire un vincolo di bilancio

Il sistema di collaborazione interistituzionale ha evidenziato, nella prassi operativa, l'efficacia del modello di intervento integrato attraverso: l'identificazione delle irregolarità da parte degli organi ispettivi; il supporto alle vittime da parte dei servizi sociali; il coordinamento informativo nella fase investigativa; la protezione dei soggetti che collaborano con l'autorità.

Conclusioni e proposte

La dottoressa Midenà ha evidenziato come l'architettura complessiva del sistema di contrasto richieda un significativo rafforzamento delle dimensioni di governance.

In primo luogo, **l'integrazione degli strumenti operativi** è stata delineata attraverso l'esperienza della Direzione Servizi Sociali, che ha sviluppato una metodologia d'intervento basata su quattro pilastri: la governance unitaria dei progetti NAVIGARe e Common Ground, finalizzata a ottimizzare sinergie e risorse; la gestione centralizzata del Numero Verde nazionale antitratta, concepito come hub di coordinamento; l'integrazione

funzionale con le politiche di contrasto alla povertà, per affrontare le vulnerabilità socio-economiche sottostanti; e il coordinamento sistematico con le iniziative della Direzione Prevenzione, al fine di allineare obiettivi e azioni.

Il secondo asse riguarda il **potenziamento delle Reti Territoriali**, realizzato mediante un sistema di interconnessioni istituzionali. Queste si concretizzano in accordi strutturali con le Procure della Repubblica per garantire allineamento giudiziario, protocolli operativi con le Forze dell'Ordine mirati a ottimizzare le attività investigative, collaborazioni sistematiche con gli organi ispettivi per rafforzare i controlli sul territorio, e integrazioni organiche con la rete dei servizi socio-sanitari territoriali, al fine di assicurare risposte multidimensionali alle vittime.

Infine, la dirigente ha identificato **criticità emergenti**. Tra queste spicca l'esigenza di garantire continuità ai finanziamenti oltre la scadenza progettuale, evitando interruzioni nei percorsi avviati. A ciò si aggiunge la necessità di consolidare gli organici degli enti di vigilanza, potenziandone capacità operative e specializzazione. Ulteriori priorità includono il rafforzamento dei servizi di mediazione linguistico-culturale, indispensabili per decodificare dinamiche relazionali complesse, e lo sviluppo di protocolli operativi standardizzati per gli interventi multi-agenzia, al fine di uniformare procedure e ottimizzare tempi di risposta.

SEDUTA N. 75 DEL 5 SETTEMBRE 2024 (ADL COBAS E USB)

Auditi:

- Dott. Luca Dall'Agnol - Associazione per i Diritti dei Lavoratori - ADL COBAS
- Dott. Alberto Cancian - USB Lavoro Privato Veneto

Temi principali trattati: "Mappatura del fenomeno del caporalato: esperienze, dati, strategie e proposte dei rappresentanti dei lavoratori"

Note introduttive

ADL Cobas, organizzazione sindacale costituita nel 1992, opera con una struttura multi-regionale ed è presente in molteplici settori, con particolare radicamento nel comparto del trasporto merci e della logistica, sia distributiva che di approvvigionamento. L'organizzazione ha sviluppato una significativa presenza attraverso Rappresentanza Sindacale Aziendale (RSA) e (RSU), consolidando la propria posizione mediante accordi aziendali con i principali operatori del settore logistico.

La composizione sociale dell'organizzazione è caratterizzata da una forte presenza di lavoratori con retroterra migratorio, elemento che si è rivelato determinante nell'intercettazione e gestione delle problematiche relative all'intermediazione illecita di manodopera.

USB, organizzazione sindacale con una forte presenza nel settore della logistica e dell'agricoltura, si sta affermando come punto di riferimento per i lavoratori che subiscono inadempienze contrattuali. L'organizzazione, che si definisce "conflittuale" ma aperta al dialogo, ha maturato una significativa esperienza nella gestione delle problematiche legate al caporalato, fenomeno che conoscono bene e di cui denunciano la diffusione.

Entrambe le organizzazioni convergono nell'identificazione di tre criticità fondamentali:

- a) La dimensione temporale della tutela, con particolare riferimento al vuoto di protezione nella fase immediatamente successiva alla denuncia.
- b) La problematica abitativa, configurata non meramente come questione logistica ma come elemento strutturale dei meccanismi di controllo e dipendenza.
- c) L'inadeguatezza degli attuali strumenti di supporto economico per le vittime durante la fase di transizione post-denuncia.

Evoluzione e caratteristiche del fenomeno del caporalato in Veneto

L'analisi dei dati dell'Osservatorio sul caporalato evidenzia una significativa trasformazione del fenomeno, che si manifesta con particolare intensità nelle regioni del Centro-Nord, con una rilevante incidenza nel settore manifatturiero e terziario. La distribuzione geografica dei casi documenta 252 procedimenti al Sud, 93 al Centro e 87 al Nord, con una particolare concentrazione nel settore manifatturiero (63 casi) e terziario (74 casi) nelle regioni settentrionali, superando i casi registrati in ambito agricolo (87 casi).

Sono stati documentati specifici casi di particolare rilevanza:

- Caso Gottardo/Tigotà (Padova): procedimento penale concernente una società appaltatrice nel settore della logistica distributiva⁶.
- Azienda Agricola Tresoldi⁷ (Padova, 2018): caso riguardante attività di confezionamento per la grande distribuzione organizzata.
- Grafica Veneta⁸: procedimento con significative implicazioni in termini di risultati conseguiti e criticità emerse.

⁶Il magazzino Gottardo, che gestisce i servizi di trasporto e consegna per il gruppo Tigotà e, in passato, per il marchio Acqua&Sapone, è stato oggetto di numerose denunce e inchieste per sfruttamento dei lavoratori.

Nel 2017, il magazzino è stato coinvolto in un'inchiesta che ha portato all'arresto di tre persone accusate di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Le indagini hanno rivelato un sistema organizzato di reclutamento di lavoratori stranieri, gestito attraverso il caporalato, e volto a ridurre drasticamente i costi lavorativi. Questo schema vedeva la complicità di alcune organizzazioni sindacali e poneva i lavoratori in condizioni di estrema vulnerabilità.

Situazioni simili si sono riproposte anche negli anni successivi. Nel 2019, i lavoratori delle cooperative Winlog e Logup, che gestivano rispettivamente i magazzini di Broni e Padova, hanno avviato scioperi per protestare contro le condizioni di lavoro e chiedere miglioramenti contrattuali.

A queste problematiche strutturali si aggiungeva una situazione di intimidazione e soggiogamento esercitata da un'organizzazione criminale composta prevalentemente da cittadini pakistani. Questa rete utilizzava metodi violenti per mantenere il controllo sui lavoratori, aggravando ulteriormente le condizioni già precarie degli impiegati.

⁷ Nel 2018, l'Azienda Agricola Tresoldi, situata ad Albignasego, è stata coinvolta in un'indagine che ha portato all'arresto del proprietario Walter Tresoldi, di sua moglie e di un collaboratore. Le accuse comprendevano intermediazione illecita, sfruttamento del lavoro e omesso versamento di contributi previdenziali. Le indagini hanno rivelato un sistema strutturato di sfruttamento dei lavoratori, spesso migranti, impiegati per conto di grandi catene di distribuzione organizzata. I lavoratori erano pagati soltanto 5 euro l'ora per tre ore di lavoro ufficiali, ma in realtà lavoravano dalle 10 alle 12 ore al giorno. Non ricevevano i contributi previdenziali dovuti e, in caso di infortuni, erano costretti a mentire ai medici per paura di perdere il lavoro.

Uno degli elementi centrali del sistema illecito era l'utilizzo di due società "schermo", intestate a prestanomi irreperibili. Queste società arruolavano i lavoratori e poi scomparivano, lasciando buchi nei contributi previdenziali per migliaia di euro. Quando l'INPS ha contestato un mancato versamento di oltre 180.000 euro, la società in questione è stata sostituita da un'altra che operava con modalità simili. Questo meccanismo ha reso complessa l'individuazione delle responsabilità e il recupero dei contributi evasi.

Le condizioni di lavoro dei braccianti erano estremamente precarie. Molti vivevano in abitazioni insalubri e subivano minacce e intimidazioni, anche da parte della moglie di Tresoldi, che organizzava il lavoro. Le pressioni includevano il rischio di licenziamento per chi non si conformava alle richieste o denunciava le condizioni di sfruttamento.

Le indagini hanno portato al sequestro di beni per un valore superiore ai 600.000 euro, a garanzia del danno erariale causato dal lavoro irregolare. Il numero degli indagati è salito da tre a otto, includendo professionisti come un ragioniere e una consulente del lavoro, accusati di aver facilitato il sistema di sfruttamento.

⁸ Il caso Grafica Veneta, emerso nel 2021, rappresenta uno degli esempi più emblematici di sfruttamento sistemico dei lavoratori nel settore manifatturiero italiano. Grafica Veneta, azienda leader nella stampa e pubblicazione di libri, è finita al centro di un'inchiesta giudiziaria che ha portato alla luce pratiche di sfruttamento disumano di lavoratori pakistani, impiegati tramite la cooperativa BM Service.

Le indagini della procura di Padova hanno rivelato che i lavoratori, assunti in appalto, erano sottoposti a:

- **Turni estenuanti:** 12 ore al giorno, 7 giorni su 7, senza riposi, ferie o permessi.
- **Retribuzioni misere:** meno di 4 euro all'ora, in alcuni casi anche 2,50 euro.
- **Alloggi degradanti:** abitazioni sovraffollate, con 10-12 persone stipate in poche stanze, per cui venivano trattenuti dai salari tra 150 e 200 euro al mese.
- **Abusi e violenze:** lavoratori sorvegliati, minacciati e, in alcuni casi, picchiati per aver denunciato le condizioni di lavoro.

L'inchiesta ha portato all'arresto di 11 persone, tra cui dirigenti di Grafica Veneta e titolari di BM Service, accusati di essere consapevoli delle condizioni di sfruttamento. Nonostante la gravità dei fatti, le condanne inizialmente previste (sei mesi di reclusione) sono state convertite in multe di circa 45.000 euro ciascuno.

- "Sistema Taru": rete di intermediazione illecita con gestione di circa mille lavoratori nel Nord Italia, caratterizzata da: reclutamento diretto dall'India, tariffazione strutturata (10.000-15.000 euro per l'ingresso in Italia), costi differenziati per tipologia contrattuale (3.000 euro per contratti a termine, 5.000 euro per contratti a tempo indeterminato)⁹
- Caso MAAP¹⁰: procedimento riguardante un grossista del mercato agroalimentare di Padova.

Analisi sistematica del fenomeno del caporalato

L'analisi del fenomeno del caporalato richiede il superamento dell'interpretazione dicotomica tradizionale basata sulla contrapposizione tra vittima e carnefice. La ricerca empirica documenta un sistema caratterizzato da una significativa complessità strutturale, in cui **coesistono elementi coercitivi e consensuali**. In questo contesto, la manifestazione della violenza si concretizza prevalentemente nelle fasi di contestazione

Grafica Veneta ha successivamente assunto circa 50 lavoratori pakistani coinvolti e pagato un risarcimento, cercando di mitigare l'impatto del caso.

La vicenda ha suscitato un'ondata di indignazione pubblica e numerose reazioni:

- **Proteste sindacali:** Adl Cobas e Fiom Cgil hanno organizzato manifestazioni per denunciare lo sfruttamento e chiedere giustizia.
- **Intervento del Papa:** Papa Francesco ha condannato lo sfruttamento lavorativo, sottolineando l'importanza di tutelare i diritti e la dignità dei lavoratori.
- **Denunce legali:** I sindacati hanno presentato ricorsi per far riconoscere il rapporto di lavoro diretto tra Grafica Veneta e i lavoratori, evidenziando la natura sistemica del fenomeno.

⁹ Il "Sistema Taru" rappresenta uno dei casi più significativi di sfruttamento lavorativo emersi in Italia negli ultimi anni, coinvolgendo circa mille lavoratori, prevalentemente di origine indiana. L'organizzazione, guidata da Tara Chand Tanwar, noto come "Taru", era attiva nel settore della logistica distributiva e della manifattura in diverse regioni del Nord Italia.

I lavoratori venivano reclutati direttamente in India con la promessa di un lavoro stabile in Italia, pagando migliaia di euro per il viaggio e l'assicurazione di un contratto. Tuttavia, una volta giunti in Veneto, la realtà si rivelava drammaticamente diversa:

- Venivano impiegati in turni massacranti, fino a 11 ore al giorno per 7 giorni a settimana, spesso con contratti precari.
- Erano alloggiati in abitazioni di proprietà dello stesso Taru, in condizioni di sovraffollamento (10-20 persone per stanza) e con affitti sproporzionati.
- La loro situazione era aggravata da metodi di controllo basati su minacce, pestaggi e ricatti rivolti anche alle famiglie rimaste in India.

Il "Sistema Taru" generava un giro d'affari milionario grazie a collaborazioni con aziende della Grande Distribuzione Organizzata e altre imprese, che beneficiavano di manodopera a basso costo. L'indagine condotta dalle autorità ha portato al sequestro di 18 immobili e conti correnti per un valore complessivo di 750 mila euro, oltre all'interdizione di Taru dall'attività imprenditoriale per un anno.

¹⁰ Un ulteriore esempio della diffusione del caporalato in Italia si è verificato nel 2023 al Mercato Agroalimentare di Padova (MAAP), dove sono stati scoperti gravi episodi di sfruttamento nel settore ortofrutticolo.

Le indagini hanno portato alla luce un sistema di intermediazione illecita gestito da due "caporali", responsabili di cooperative operanti nel mercato. Tra le principali irregolarità segnalate:

- Un gruppo di 35 lavoratori bengalesi era costretto a pagare tangenti per essere assunto e mantenere il lavoro.
- I lavoratori subivano trattenute arbitrarie sui salari e venivano obbligati a lavorare fino a 15 ore al giorno senza riconoscimento delle ore straordinarie, ferie o altre tutele.

Grazie alle denunce dei lavoratori, supportate dal sindacato Adl Cobas, i caporali sono stati sospesi, e i lavoratori hanno ottenuto contratti a tempo indeterminato con un grossista locale a partire dal gennaio 2024. Le autorità hanno inoltre sequestrato beni per un valore di 1,4 milioni di euro e denunciato oltre 30 imprenditori per violazioni delle normative sul lavoro.

del sistema o in quelle successive alla denuncia, configurandosi come strumento di mantenimento del controllo piuttosto che come modalità sistematica di gestione.

La dimensione economica del fenomeno si inserisce in un quadro di profonde trasformazioni dei processi produttivi globali. La riconfigurazione delle catene del valore ha determinato una frammentazione organizzativa caratterizzata da strategie di esternalizzazione sistematica. Tale frammentazione ha prodotto una **significativa alterazione degli equilibri** di potere nelle filiere produttive, accentuata dalla cessazione delle politiche di svalutazione competitiva.

Il quadro normativo ha contribuito in modo determinante attraverso l'eliminazione, nel 2003, della **clausola di equità negli appalti**. Questa modifica ha comportato la rimozione dell'obbligo di parità di trattamento tra lavoratori diretti e in appalto, generando le condizioni per una proliferazione di contratti collettivi nazionali caratterizzati da condizioni economiche e normative deteriori. L'assenza di vincoli nell'utilizzo delle forme contrattuali negli appalti ha ulteriormente ampliato le possibilità di sfruttamento della manodopera.

L'analisi dei dati dell'Osservatorio Placido Rizzotto evidenzia una significativa discrepanza tra l'incidenza del fenomeno e la sua emersione formale (ci si riferisce alle inchieste riconducibili all'art. 603-bis del Codice Penale). Nel 2023, solamente il 10% delle inchieste ha avuto origine da denunce dirette dei lavoratori coinvolti, nonostante si registri un incremento progressivo dei casi totali, passati da 24 nel periodo 2011-2015 a 151 nel 2020. La distribuzione settoriale nel Nord Italia presenta una particolare concentrazione nel settore manifatturiero, con 63 casi documentati, e nel settore terziario, con 74 casi, mentre il settore agricolo registra 87 casi.

La rilevanza di questi dati deve essere interpretata considerando il significativo numero oscuro del fenomeno, determinato dalla complessità dei meccanismi di controllo e dalla vulnerabilità socio-economica dei soggetti coinvolti.

Analisi delle criticità dell'impianto normativo

L'articolazione della Legge 199/2016, pur rappresentando un avanzamento significativo nell'architettura normativa di contrasto al caporalato, manifesta sostanziali criticità sia sul piano dell'efficacia della tutela dei lavoratori sia nella dimensione preventiva. L'analisi empirica delle procedure applicative evidenzia una significativa discrasia tra gli obiettivi normativi e l'effettività della tutela.

La dilatazione temporale dei procedimenti giudiziari costituisce il primo elemento di criticità sistemica. La tempistica procedurale, caratterizzata da una prolungata estensione dell'iter processuale, determina un vuoto di tutela nella fase immediatamente successiva alla denuncia. Tale criticità si amplifica in ragione dell'assenza di coordinamento tra la giurisdizione penale e quella civile, generando una frammentazione della tutela giuridica che compromette l'efficacia dell'intervento normativo.

L'operatività del controllo giudiziario, strumento innovativo introdotto dalla normativa, risulta significativamente compromessa dalle tempistiche di attivazione. La dilazione temporale tra l'emersione del fenomeno e l'effettiva implementazione delle misure di controllo determina una zona grigia in cui i lavoratori permangono in una condizione di vulnerabilità economica e sociale.

L'assenza di un fondo strutturale finalizzato alla tutela della continuità reddituale dei lavoratori. In analogia a quelli costituiti per le vittime di mafia (Legge 512/1999) o di usura (Legge 108/1996), costituisce una lacuna sistematica dell'impianto normativo.

Tale carenza assume particolare rilevanza considerando che la denuncia comporta frequentemente l'interruzione immediata del rapporto lavorativo, con conseguente cessazione del reddito in assenza di strumenti compensativi tempestivi.

Sul versante della prevenzione, emerge una duplice criticità strutturale. In primo luogo, la Rete del lavoro agricolo di qualità, simile a quello previsto per le vittime di mafia (Legge 512/1999) o di usura (Legge 108/1996), non ha sviluppato sufficiente attrattività, come dimostrato dalla limitata adesione delle imprese del settore. In secondo luogo, l'impianto normativo non interviene sugli elementi strutturali che facilitano i fenomeni di intermediazione illegale, lasciando inalterate le condizioni sistemiche che favoriscono la riproduzione del fenomeno.

Cornice operativa per l'intervento regionale

L'articolazione delle proposte operative si struttura su tre dimensioni interconnesse, ciascuna caratterizzata da specifiche esigenze di intervento istituzionale e da peculiari meccanismi di implementazione.

Dimensione della tutela dei lavoratori. La costituzione di un'unità di crisi permanente emerge come elemento cardine dell'architettura di intervento. Tale struttura, caratterizzata da una composizione che coinvolga tutti i portatori di interesse, dovrebbe essere deputata alla gestione tempestiva ed efficace delle conseguenze immediate della denuncia e degli interventi giudiziari. L'efficacia operativa di tale unità si fonderebbe sulla standardizzazione delle procedure di intervento e sul coordinamento sistemico tra gli attori istituzionali ed economici coinvolti.

La problematica abitativa si configura come elemento cruciale del sistema di tutela. L'accesso all'abitazione e la stabilizzazione del domicilio rappresentano prerequisiti fondamentali per l'accesso ai servizi territoriali e per la costruzione di percorsi di emancipazione dallo sfruttamento. In questo contesto, l'istituzione di un fondo di solidarietà specificamente dedicato alle vittime si delinea come strumento essenziale per garantire la continuità reddituale nella fase transitoria post-denuncia.

Dimensione della vigilanza e del contrasto. Il potenziamento dei sistemi di monitoraggio preventivo richiede l'implementazione di un sistema integrato di analisi dei potenziali bacini di reclutamento. In questa prospettiva, l'utilizzo sistematico della banca dati Veneto Lavoro potrebbe consentire l'identificazione precoce di pattern anomali nella composizione della forza lavoro e nelle dinamiche occupazionali. La rilevazione di concentrazioni significative di lavoratori con permesso di protezione internazionale o di omogeneità etniche nella composizione della forza lavoro costituirebbe un indicatore preliminare per l'attivazione di procedure di verifica.

Dimensione della prevenzione. L'articolazione di un sistema preventivo efficace richiede il potenziamento delle attività di informazione e formazione rivolte alle potenziali vittime. In questo contesto, il rafforzamento del progetto Navigare e l'implementazione di progetti formativi specifici nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) rappresentano strumenti operativi di primaria importanza. La dimensione abitativa si conferma come elemento trasversale anche nella prospettiva preventiva, richiedendo l'elaborazione di politiche abitative integrate specificamente orientate alla popolazione migrante.

Cornice analitica per l'implementazione della governance regionale

L'analisi delle evidenze emerse durante l'audizione consente l'elaborazione di un quadro interpretativo per l'implementazione di meccanismi di governance regionale, articolato secondo precise dimensioni operative e supportato da evidenze empiriche specifiche.

Dimensione istituzionale e coordinamento inter-organizzativo. L'architettura istituzionale richiesta dalla complessità del fenomeno necessita di una strutturazione multilivello caratterizzata da elevata integrazione funzionale. Il progetto NAVIGARe, citato come esempio di efficacia operativa, fornisce un paradigma replicabile di coordinamento interistituzionale. L'evidenza empirica suggerisce che l'efficacia di tale modello deriva dalla combinazione di tre elementi fondamentali: tempestività di intervento, capacità di operare sulla "bassa soglia", e flessibilità nell'attivazione dei network istituzionali.

Dimensione operativa e meccanismi di implementazione. La traduzione operativa della cornice di governance richiede l'istituzionalizzazione di meccanismi procedurali standardizzati ma adattabili. L'unità di crisi permanente, proposta come strumento centrale, dovrebbe configurarsi come hub operativo caratterizzato da: a) capacità di attivazione immediata dei protocolli di intervento; b) integrazione sistemica con le banche dati regionali; c) competenza nella gestione delle dinamiche multi-stakeholder; d) autorità procedimentale nella coordinazione degli interventi.

Dimensione economico-sociale. L'analisi evidenzia la necessità di un approccio integrato alla gestione delle risorse economiche e sociali. Il fondo di solidarietà proposto non dovrebbe configurarsi meramente come strumento di supporto economico, ma come elemento di un più ampio sistema di protezione sociale. L'evidenza empirica suggerisce che l'efficacia degli interventi economici è direttamente correlata alla loro integrazione con politiche abitative e di accesso ai servizi territoriali.

SEDUTA N. 79 DEL 19 SETTEMBRE 2024 (CONFAGRICOLTURA E COPAGRI)

Auditi:

- Renzo Cavestro, Direttore di Confagricoltura Veneto
- Carlo Giulietti, Copagri Veneto

Temi principali:

- Criticità nel reperimento di manodopera regolare nel settore agricolo.
- Limiti del sistema del Decreto Flussi e proposte di riforma.
- Ruolo delle cooperative spurie e rischi di irregolarità contrattuali.
- Necessità di formazione linguistica e professionale per i lavoratori stranieri.
- Proposte per migliorare l'alloggio e l'integrazione socio-lavorativa.

I numeri

L'audizione ha evidenziato le criticità strutturali del sistema di reclutamento della manodopera agricola nel contesto regionale veneto. Il direttore di Confagricoltura Veneto, Renzo Cavestro, ha delineato un quadro articolato delle problematiche, partendo dall'analisi dei dati dimensionali del fenomeno. L'associazione rappresenta 12.000 aziende agricole nel territorio regionale, delle quali 4.000 fanno ricorso a manodopera dipendente, costituendo il 35-40% delle giornate lavorative complessive del settore.

Il rappresentante di Copagri, Carlo Giulietti, ha successivamente precisato i dati relativi alla propria associazione: 3.200 aziende associate complessive, delle quali 450-500 impiegano manodopera dipendente.

Secondo i dati presentati, il settore impiega circa **70.000 lavoratori dipendenti, di cui il 75% con contratti a tempo determinato**. La composizione della forza lavoro vede una significativa presenza di lavoratori stranieri: il 13% proviene da paesi extra-UE, principalmente da Marocco, India, Albania, Nigeria, Tunisia e Senegal, mentre il 7% sono cittadini di altri paesi UE, con una predominanza di lavoratori provenienti da Romania, Polonia e Bulgaria.

Confagricoltura Veneto ha evidenziato una carenza strutturale di manodopera regolare che interessa sia i lavoratori specializzati che quelli non qualificati, soprattutto per lavori stagionali (raccolta, potatura, allevamento). In questi momenti, la necessità di un consistente apporto di lavoro concentrato in periodi limitati crea le condizioni in cui il rischio di ricorso a pratiche irregolari, incluso il caporalato, diventa più elevato.

Un punto critico evidenziato da Cavestro e Giulietti riguarda le cosiddette "**cooperative spurie**". Queste entità, pur essendo formalmente regolate dalla Legge n. 381/1991 sulle cooperative sociali, spesso operano senza reali finalità mutualistiche, violando le norme sul lavoro e fungendo da intermediari illegali di manodopera. Le cooperative spurie sono un fenomeno diffuso in Italia, particolarmente nel settore agricolo e logistico, e sfruttano il sistema cooperativo per eludere le norme sul lavoro, offrendo manodopera a basso costo e spesso in condizioni di sfruttamento.

Cavestro ha sottolineato la difficoltà per gli imprenditori agricoli di verificare la regolarità delle ditte appaltatrici. Questo li espone a rischi significativi, tra cui il coinvolgimento in procedimenti di recupero retributivo e contributivo, o addirittura in denunce per sfruttamento e caporalato. Per contrastare queste problematiche, ha citato le recenti

misure introdotte dal Decreto Agricoltura (DL 63 del 15 maggio 2024), che ha istituito presso l'INPS una Banca dati degli appalti e ha introdotto l'obbligo di una polizza fideiussoria per le ditte appaltatrici.

Copagri Veneto ha sottolineato che il 45% delle irregolarità contrattuali riguarda imprese appaltatrici non iscritte agli albi professionali, le quali operano senza garanzie contributive o assicurative. Il 15% delle gare di appalto nel settore agricolo è risultato "deserto" nel 2023 a causa della mancanza di offerte regolari. Giulietti ha sottolineato che il Veneto presenta una situazione generalmente migliore rispetto ad altre regioni italiane in termini di regolarità del lavoro agricolo. In particolare, ha evidenziato come le Province di Treviso e Verona siano considerate punti di riferimento per i flussi di manodopera, soprattutto extra agricola.

Di particolare interesse risulta l'analisi della distribuzione temporale dell'impiego: il settore evidenzia una significativa variabilità, con lavoratori che oscillano da un minimo di 10 giornate annue, tipicamente nel periodo della vendemmia, fino a contratti a tempo indeterminato. L'attuale sistema normativo prevede la possibilità di garantire almeno 150 giornate lavorative annue, un dato che rappresenta più della metà delle giornate lavorative teoriche.

Le criticità del decreto flussi

Il rappresentante di Confagricoltura ha affrontato il tema cruciale dei flussi migratori, evidenziando le **criticità del sistema di ingressi previsto dalla Legge Bossi-Fini** (Legge n. 189/2002). In particolare, ha sottolineato l'inefficacia del meccanismo del "click day", le lunghe tempistiche per la regolarizzazione e il rilascio dei permessi di soggiorno, nonché i limiti nelle conversioni dei permessi.

Cavestro ha illustrato in dettaglio le problematiche legate al Decreto flussi. Il sistema attuale prevede un "click day" annuale che, secondo Confagricoltura, non risponde adeguatamente alle esigenze delle aziende agricole. Questo meccanismo non solo non corrisponde ai tempi delle necessità lavorative, ma si basa anche su un criterio arbitrario di "chi prima arriva meglio alloggia", che non tiene conto delle reali esigenze delle aziende.

Un altro problema evidenziato riguarda i tempi di rilascio dei visti d'ingresso. Cavestro ha spiegato che spesso il visto arriva quando la necessità lavorativa dell'azienda è già superata, rendendo inutile l'intera procedura. Inoltre, ha sottolineato come i tempi di regolarizzazione e di rilascio del permesso di soggiorno siano diventati estremamente lunghi a causa della scarsità di organico nelle Prefetture e nelle Questure.

Per affrontare queste criticità, Cavestro ha presentato le proposte di Confagricoltura per migliorare il sistema:

- Istituzione di una procedura aperta tutto l'anno per le richieste di lavoratori stranieri, permettendo alle imprese di inserire le richieste con l'indicazione del periodo dell'anno di interesse e della tipologia contrattuale offerta.
- Esenzione dal click day per le istanze precaricate dalle organizzazioni di categoria agricole, nel caso di "capienza" della quota complessivamente ad esse riservata.
- Incremento delle quote per la conversione dei permessi di soggiorno o, in alternativa, previsione che le conversioni possano essere effettuate al di fuori del sistema delle quote.

- Valutazione della possibilità di regolarizzare la posizione dei lavoratori extracomunitari con permesso di soggiorno per lavoro stagionale scaduto da non oltre 12 mesi, in presenza di una regolare offerta di lavoro subordinato.

Cavestro ha anche discusso del recente Decreto flussi triennale 2023-2025 (DPCM 27 settembre 2023), che ha stabilito quote di ingresso crescenti per i tre anni: 136.000 unità per il 2023, 151.000 per il 2024 e 165.000 per il 2025. Di queste, una parte significativa è destinata al lavoro stagionale in agricoltura e turismo: 82.550 nel 2023, 89.050 nel 2024 e 93.550 nel 2025. Pur apprezzando la programmazione triennale, Cavestro ha ribadito che il sistema attuale non risponde adeguatamente alle necessità del settore.

Giulietti, inoltre, ha sottolineato il ruolo importante delle organizzazioni di categoria nel controllo preventivo, grazie alla loro quota di riferimento datoriale per gli ingressi di manodopera agricola prevista dal Decreto flussi.

Giulietti ha anche discusso delle recenti iniziative a livello ministeriale per apportare modifiche al sistema di ingresso dei lavoratori stranieri, citando in particolare le discussioni in corso presso il Ministero del lavoro. Ha enfatizzato l'importanza di un dialogo continuo con la Regione per un monitoraggio più completo e capillare sul territorio.

Squilibri nella filiera agroalimentare

Un altro tema affrontato durante l'audizione riguarda gli squilibri nella filiera agroalimentare. Cavestro ha evidenziato come al settore primario sia riservato solo circa il 20% del valore finale del prodotto, sottolineando come spesso i prezzi non siano sufficienti a coprire i costi di produzione. Questa situazione crea difficoltà per le aziende agricole, soprattutto nei settori dell'orticoltura, della frutticoltura e dell'allevamento.

Per contrastare queste problematiche, Cavestro ha citato il Decreto legislativo n. 198/2021 sul contrasto alle pratiche commerciali sleali. Questo decreto, entrato in vigore il 15 dicembre 2021, mira a proteggere gli agricoltori da pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare. Tra le pratiche vietate ci sono i ritardi nei pagamenti, le modifiche unilaterali dei contratti e la vendita di prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione.

Inoltre, Cavestro ha menzionato una recente modifica nel Decreto Agricoltura che obbliga a tenere conto dei costi di produzione nella determinazione dei prezzi. Tuttavia, ha espresso dubbi sull'efficacia pratica di questa norma, sottolineando la complessità di stabilire un prezzo minimo che soddisfi le reali esigenze delle aziende.

Per affrontare questi squilibri, il direttore di Confagricoltura ha sottolineato l'importanza di lavorare su diversi fronti:

- Migliorare il potere contrattuale del settore agricolo rispetto alla grande distribuzione e all'industria di trasformazione.
- Valorizzare la cooperazione e l'aggregazione per aumentare la capacità di mettere insieme il prodotto e incrementare il potere contrattuale.
- Sviluppare filiere di produzione che valorizzino la qualità, in modo da aumentare il valore aggiunto dei prodotti agricoli.

Cavestro ha enfatizzato che questi aspetti sono cruciali non solo per la redditività delle aziende agricole, ma anche per garantire la regolarità e la qualità del lavoro nel settore.

Proposte per il miglioramento del collocamento e la stabilizzazione dei rapporti di lavoro

Durante l'audizione, sono emerse diverse proposte per migliorare il sistema di collocamento e favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro nel settore agricolo. Cavestro ha suggerito di:

- Rafforzare il sistema di collocamento pubblico con adeguati investimenti in risorse umane e strumentali, creando sportelli dedicati al settore agricolo nelle aree ad alta vocazione agricola.
- Favorire il coinvolgimento degli enti bilaterali agricoli nelle attività di intermediazione.
- Incentivare il potenziamento del servizio pubblico di trasporto, tenendo conto delle necessità specifiche del settore agricolo.
- Riconoscere incentivi alle aziende che organizzano sistemi di trasporto per i propri dipendenti.
- Favorire il recupero di immobili, pubblici o privati, da destinare all'alloggio dei lavoratori stranieri impegnati nelle attività stagionali.
- Riconoscere incentivi specifici alle imprese agricole che ristrutturano casali o altri edifici rurali per adibirli ad abitazioni dei propri dipendenti.

Inoltre, Cavestro ha sottolineato l'importanza di introdurre misure specifiche per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro nel settore agricolo, tra cui:

- Agevolazioni per le imprese che stabilizzano i rapporti di lavoro.
- Misure di sostegno per le aziende che assumono lavoratori a termine con una garanzia occupazionale triennale per almeno 100 giornate di lavoro all'anno.

Proposte alla Regione

Cavestro ha evidenziato il potenziale ruolo della Regione Veneto nel contrastare il fenomeno del caporalato e migliorare le condizioni dei lavoratori agricoli. Le principali aree di intervento suggerite sono:

- Organizzazione del trasporto per i lavoratori: Cavestro ha sottolineato come il trasporto sia spesso uno strumento utilizzato per condizionare i lavoratori e ha suggerito un intervento regionale per migliorare questa situazione.
- Sostegno alla formazione e all'integrazione dei lavoratori stranieri: è stata evidenziata l'importanza di programmi di formazione che includano l'insegnamento della lingua italiana e l'introduzione alla cultura e alle norme locali. Cavestro ha suggerito di utilizzare i fondi europei disponibili per la formazione nel campo agricolo e sociale per questi scopi. Giulietti ha anche menzionato un'iniziativa di Copagri Verona riguardante la formazione dei lavoratori stranieri. L'associazione aveva proposto all'Assessorato regionale, in collaborazione con un sindacato di dipendenti, un percorso formativo per i lavoratori stranieri che si voleva trattenere, non solo per la formazione professionale ma anche per l'insegnamento della lingua italiana e l'introduzione alle tradizioni locali.
- Supporto normativo ed economico per la realizzazione di alloggi adeguati: è stata sottolineata la necessità di politiche che agevolino le autorizzazioni e forniscano supporto fiscale o contributivo agli imprenditori agricoli per la sistemazione di fabbricati da destinare all'alloggio dei lavoratori. In merito alla questione degli alloggi per i lavoratori agricoli, Giulietti ha sottolineato che il primo controllo avviene già in sede di richiesta di flussi, dove è richiesta l'idoneità alloggiativa

certificata dal Comune. Ha inoltre suggerito che il settore agricolo potrebbe essere in una posizione favorevole per fornire alloggi ai lavoratori, data la presenza di casolari e fabbricati rurali che potrebbero essere ristrutturati a questo scopo.

SEDUTA N. 80 DEL 26 SETTEMBRE 2024 (CISL E CGIL)

Auditi:

- Massimiliano Paglini, Segretario generale USR CISL Veneto.
- Silvana Fanelli, Segretaria regionale CGIL Veneto.
- Giosuè Mattei, Segretario generale FLAI Veneto (Federazione Lavoratori Agroindustria).

Temi principali:

Mappatura del fenomeno del caporalato: esperienze, dati, strategie e proposte dei rappresentanti dei lavoratori

Osservazioni introduttive

Gli auditi hanno concordato sulla presenza diffusa di forme di sfruttamento lavorativo in Veneto, in particolare nelle province di Treviso e Belluno, coinvolgendo diversi settori produttivi. Secondo quanto riportato, il fenomeno assume caratteristiche di particolare gravità soprattutto nel settore agricolo, come evidenziato dal caso dei braccianti di Cessalto emerso nel 2021. In quell'occasione, a seguito di un'indagine dei Carabinieri, fu scoperto un grave caso di sfruttamento lavorativo che coinvolgeva braccianti di origine pakistana. Questi lavoratori erano stati assunti da un connazionale con contratti di lavoro che non venivano rispettati, dietro la promessa di un permesso di soggiorno. Vivevano in condizioni degradanti in un casolare abbandonato, pagando un affitto allo stesso datore di lavoro, il quale decideva arbitrariamente quanto pagare i dipendenti e quanto trattenere per l'alloggio, con casi di mancato pagamento dell'intero salario.

Massimiliano Paglini ha sottolineato come lo sfruttamento lavorativo sia percepito come una situazione diffusa ma poco visibile, in parte a causa della difficoltà dei lavoratori nel denunciare le situazioni di abuso. Ha evidenziato la presenza del fenomeno all'interno dei centri di accoglienza, dove i caporali reclutano manodopera a basso costo tra i richiedenti asilo. Paglini ha fatto riferimento a una ricerca condotta dalle Prefetture di Belluno e Treviso in collaborazione con l'Università di Padova nell'ambito del progetto FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione), che ha messo in luce come il caporalato si annidi nei centri di accoglienza. In questi contesti, i migranti, non potendo produrre un reddito superiore all'assegno sociale per mantenere l'alloggio, sono spinti a svolgere lavori in nero, facilitando così le pratiche di sfruttamento.

Silvana Fanelli ha ampliato il quadro, indicando come settori particolarmente problematici, oltre all'agricoltura, la logistica, il trasporto merci, l'abbigliamento, il settore alberghiero e la ristorazione. Ha inoltre aggiunto l'edilizia e il food delivery alla lista dei settori a rischio. Fanelli ha sottolineato come il fenomeno non sia confinato a specifiche aree geografiche, ma sia diffuso in tutto il territorio regionale, con caratteristiche diverse a seconda dei settori produttivi.

Giosuè Mattei ha fornito una descrizione dettagliata dei meccanismi di reclutamento e sfruttamento, evidenziando come il fenomeno sia gestito da organizzazioni transnazionali che operano sia nei paesi di origine che in Italia. Ha sottolineato come la combinazione della legge Bossi-Fini e dei decreti flussi abbia creato un contesto favorevole allo sfruttamento, facilitando la tratta di esseri umani. Mattei ha spiegato che queste organizzazioni hanno "teste di ponte" nei paesi di origine dei lavoratori e in Italia, creando

un sistema di reclutamento che sfrutta la vulnerabilità dei migranti fin dal momento della partenza.

Criticità del sistema di accoglienza e reclutamento

Gli auditi hanno evidenziato diverse criticità nel sistema di accoglienza e reclutamento dei lavoratori migranti che favoriscono lo sfruttamento. Paglini ha segnalato come i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) siano diventati luoghi di reclutamento per i caporali. I richiedenti asilo, pur potendo lavorare formalmente, sono vincolati a un reddito inferiore all'assegno sociale per mantenere l'accoglienza gratuita, spingendoli verso lavori irregolari o sottopagati. Questa situazione crea un paradosso in cui le strutture di accoglienza, invece di favorire l'integrazione, diventano involontariamente complici di un sistema di sfruttamento.

Mattei ha criticato l'attuale sistema dei decreti flussi, sottolineando come solo il 20% dei nullaosta si trasformi effettivamente in rapporti di lavoro. Questo crea una situazione in cui molti migranti entrano regolarmente in Italia ma diventano rapidamente irregolari, esponendoli al rischio di sfruttamento. Ha spiegato che spesso i nullaosta vengono emessi da imprenditori compiacenti dietro pagamento di somme che possono aggirarsi intorno ai 2000-2500 euro, creando un mercato illegale di permessi di ingresso.

Tutti gli auditi hanno sottolineato come lo "stato di bisogno" dei migranti, dovuto a debiti contratti per il viaggio, responsabilità economiche verso la famiglia e la necessità di ottenere o rinnovare il permesso di soggiorno, li renda particolarmente vulnerabili allo sfruttamento. Mattei ha riportato casi in cui i lavoratori pagano fino a 18.000 euro per venire in Italia, indebitandosi pesantemente nei paesi d'origine.

È stato inoltre evidenziato come l'isolamento geografico e sociale, unito alle barriere linguistiche, renda difficile per i lavoratori migranti conoscere i propri diritti e accedere a forme di tutela. Questo isolamento è spesso intenzionale da parte dei caporali, che cercano di mantenere i lavoratori in una "bolla" informativa, impedendo loro di comprendere appieno il contesto lavorativo italiano e i propri diritti.

Condizioni di lavoro e sfruttamento

Gli auditi hanno descritto nel dettaglio le principali forme di sfruttamento riscontrate. È emersa una diffusa presenza di lavoro nero o contratti irregolari, con ore dichiarate inferiori a quelle effettivamente lavorate. Fanelli ha riportato il caso di lavoratori impiegati nella ristorazione cinese con contratti di 3-4 ore a fronte di giornate lavorative di 8-10 ore, con le ore aggiuntive pagate in nero o non pagate affatto.

Le retribuzioni sono spesso inadeguate, con salari al di sotto dei livelli previsti dai contratti collettivi nazionali. Sono stati segnalati casi di mancato pagamento o pagamenti parziali, soprattutto nel settore agricolo. Mattei ha descritto situazioni in cui il salario viene calcolato non solo sulle ore lavorate ma anche sulla "bravura" nello svolgimento delle mansioni, creando una sorta di cottimo informale basato sul giudizio arbitrario dell'imprenditore.

Sono state riportate frequenti violazioni delle normative su orari di lavoro, riposi e sicurezza, particolarmente gravi nei settori agricolo, edile e della logistica. Mattei ha citato il caso di lavoratori impiegati nella raccolta del radicchio di Treviso costretti a lavorare 10-12 ore sotto il sole con pause minime e senza adeguata fornitura d'acqua. Nel settore edile, è stata segnalata la mancata fornitura di dispositivi di protezione individuale e la scarsa sicurezza nei cantieri.

Un aspetto particolarmente critico riguarda gli alloggi. Molti datori di lavoro o caporali offrono alloggi inidonei, spesso in condizioni di sovraffollamento e isolamento. Mattei ha portato esempi concreti di queste situazioni, come il caso di lavoratori costretti a vivere in roulotte o stalle, pagando affitti trattenuti direttamente dal salario. In un caso specifico, un lavoratore marocchino impiegato in un allevamento di agnelli ha vissuto per circa un anno in una roulotte fornita dal datore di lavoro, situata nei pressi dell'abitazione e dell'impresa agricola, patendo il freddo in inverno e il caldo in estate, con uno stipendio mensile di circa 500 euro per lavorare sette giorni a settimana, dal tramonto all'alba, senza un regolare contratto di lavoro.

Intermediazione di manodopera e ruolo delle cooperative

Un tema centrale emerso dalle audizioni è il ruolo dell'intermediazione di manodopera nello sfruttamento lavorativo. Gli audit hanno evidenziato la persistenza di forme di caporalato tradizionale, specialmente in agricoltura, con reclutamento attraverso social network e promesse di regolarizzazione. Mattei ha descritto in dettaglio il funzionamento di queste reti, che spesso hanno ramificazioni transnazionali e sfruttano le connessioni comunitarie per reclutare e controllare i lavoratori.

È stato segnalato un crescente utilizzo di cooperative per l'intermediazione di manodopera, spesso associate a pratiche di sfruttamento. Fanelli ha sottolineato come alcune cooperative siano diventate strumenti per eludere le norme sul lavoro, approfittando di un regime fiscale favorevole e di confini giuridici labili. Ha citato il caso di una cooperativa che aveva assunto un numero consistente di tirocinanti da impiegare nel magazzino di una grande azienda, facendoli lavorare molte più ore di quelle previste dal contratto di stage e pagando parte dello stipendio in nero.

Gli audit hanno anche evidenziato l'aumento del ricorso alle agenzie di lavoro interinale. Se da un lato queste offrono un accesso rapido al lavoro per i migranti, dall'altro possono favorire precarietà e sfruttamento. È stato sottolineato come i lavoratori vengano spesso spostati da un posto di lavoro all'altro senza garanzie di stabilità contrattuale ed economica, con le agenzie che talvolta non rinnovano i contratti per evitare di dover assumere a tempo indeterminato.

Mattei ha evidenziato come queste forme di intermediazione permettano alle aziende di ridurre i costi e aumentare la flessibilità, spesso a scapito dei diritti dei lavoratori. Ha sottolineato la necessità di un maggiore controllo su queste pratiche, suggerendo l'utilizzo di strumenti come gli indici di congruità per verificare la corrispondenza tra la manodopera impiegata e le effettive necessità produttive delle aziende.

Carenze nell'applicazione degli strumenti normativi

Gli audit hanno segnalato diverse criticità nell'applicazione degli strumenti normativi esistenti per contrastare lo sfruttamento. Paglini e Mattei hanno riportato la mancata attuazione del protocollo firmato nel 2019 tra sindacati, associazioni datoriali e Regione Veneto. In particolare, non è stato convocato il Comitato tecnico previsto per il monitoraggio del fenomeno. Questo protocollo, firmato il 19 maggio 2019, prevedeva l'istituzione di un Comitato tecnico presso la direzione del lavoro della Regione Veneto, composto da rappresentanti di ogni soggetto sottoscrittore, con funzioni di monitoraggio delle azioni promosse per contrastare il caporalato. Tuttavia, secondo quanto riportato dagli audit, questo Comitato non è mai stato effettivamente attivato.

Fanelli ha menzionato altri protocolli, come quello sulla legalità e sugli appalti, che non hanno trovato piena applicazione. Ha citato in particolare il caso del protocollo sugli

appalti pubblici, sottoscritto nel 2020 e scaduto alla fine del 2023, che prevedeva regole di incontro e ingaggio tra le stazioni appaltanti pubbliche e le organizzazioni sindacali. Nonostante le previsioni del protocollo, Fanelli ha riportato che la principale stazione appaltante della Regione Veneto, Azienda Zero, non ha mai ricevuto i sindacati per discutere dei bandi, nemmeno a fronte di esplicite richieste.

Mattei ha sottolineato come non siano state attivate le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità, previste dalla legge 199/2016. Queste sezioni dovrebbero essere istituite a livello provinciale, con la partecipazione di associazioni datoriali, sindacati, INPS, INAIL e Ispettorato del lavoro, per analizzare la situazione locale e trovare soluzioni operative. Mattei ha riferito che, nonostante l'impegno dell'INPS ad avviare il processo di istituzione di queste sezioni entro la fine dell'anno, con progetti pilota nelle province di Treviso e Verona, al momento dell'audizione non erano ancora state attivate.

È stata inoltre evidenziata la lentezza nel rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di giustizia alle vittime di sfruttamento che denunciano, ostacolando la loro emersione e reinserimento lavorativo. Mattei ha spiegato che, nonostante la legge preveda la possibilità di un rilascio immediato di questi permessi da parte del magistrato, nella pratica i tempi sono molto lunghi, con conseguenze negative sulla possibilità per i lavoratori di uscire dalle situazioni di sfruttamento e trovare un'occupazione regolare.

Proposte di intervento

Gli auditi hanno avanzato diverse proposte per migliorare il contrasto allo sfruttamento lavorativo. Mattei ha insistito sull'importanza di attivare le sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità, come previsto dalla legge, per analizzare la situazione a livello provinciale e trovare soluzioni operative. Ha sottolineato come queste sezioni potrebbero affrontare in modo concreto problemi come l'alloggio e il trasporto dei lavoratori, che spesso sono gli ambiti in cui si annida lo sfruttamento.

È stato suggerito l'utilizzo degli indici di congruità già presenti in AVEPA (Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura) per monitorare la corrispondenza tra tipologia colturale e manodopera impiegata. Mattei ha spiegato che AVEPA possiede una grande quantità di dati sulle singole aziende agricole, incluse informazioni su cosa coltivano e come lo coltivano. Mettendo in relazione questi dati con le comunicazioni dei rapporti di lavoro disponibili presso Veneto Lavoro, sarebbe possibile identificare situazioni anomale, dove il numero di lavoratori impiegati non corrisponde alle effettive necessità dell'azienda, segnalando potenziali casi di sfruttamento o lavoro irregolare.

Fanelli ha proposto di rendere strutturale il progetto N.A.V.I.G.A.Re. (Network Antitratta Veneto Intersezioni Governance Azioni Regionali), attualmente finanziato su base annuale, per fornire un supporto continuativo ai lavoratori migranti. Questo progetto, di cui la Regione Veneto è capofila dal 2021, si occupa di identificare e assistere le vittime di tratta e grave sfruttamento. Rendendo il progetto strutturale, si garantirebbe una continuità nell'azione di contrasto allo sfruttamento e un supporto più efficace alle vittime.

Mattei ha sottolineato l'importanza di accelerare il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi di giustizia alle vittime di sfruttamento che denunciano. Ha evidenziato come la rapidità nel rilascio di questi permessi sia fondamentale non solo per proteggere le vittime, ma anche per incoraggiare altre persone a denunciare situazioni di sfruttamento. Ha citato l'esempio positivo di Latina, dove in seguito a un caso di grave sfruttamento, i permessi di soggiorno ai testimoni sono stati rilasciati in tempi molto rapidi, circa tre settimane.

Gli auditi hanno proposto l'implementazione di un sistema efficace di monitoraggio degli appalti, in particolare nel settore agricolo. Mattei ha suggerito di rendere obbligatorio per le aziende agricole il deposito presso l'ente bilaterale della comunicazione dell'appalto per lavori come la potatura o la raccolta. Questo permetterebbe di avere un quadro più chiaro della situazione e facilitare eventuali controlli.

Tutti gli auditi hanno sottolineato l'importanza di fornire formazione linguistica e informazioni sui diritti lavorativi ai migranti, fin dal loro arrivo in Italia. Hanno evidenziato come la mancanza di conoscenza della lingua e dei propri diritti renda i lavoratori migranti particolarmente vulnerabili allo sfruttamento. Paglini ha suggerito di potenziare i programmi di formazione all'interno dei centri di accoglienza, includendo moduli specifici sui diritti dei lavoratori e sulle forme di tutela disponibili.

Fanelli ha proposto di istituire un sistema di notifiche simile a quello utilizzato nel settore edile per l'avvio dei cantieri. Ha suggerito che, nell'era dell'informatica, sarebbe relativamente semplice creare un sistema in cui le aziende agricole comunichino in anticipo l'inizio di attività come la vendemmia o la raccolta, specificando la durata prevista e il numero di lavoratori impiegati. Questo sistema permetterebbe una migliore pianificazione dei controlli da parte degli organi ispettivi.

Un'altra proposta avanzata riguarda il miglioramento del coordinamento tra le varie istituzioni coinvolte nel contrasto allo sfruttamento lavorativo. Gli auditi hanno sottolineato l'importanza di una maggiore sinergia tra ispettorati del lavoro, INPS, forze dell'ordine e autorità giudiziarie. Mattei ha suggerito la creazione di una task force regionale dedicata, che possa intervenire rapidamente in caso di segnalazioni di sfruttamento.

Infine, è stata evidenziata la necessità di sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica sul tema dello sfruttamento lavorativo dei migranti. Gli auditi hanno proposto di organizzare campagne informative rivolte sia ai consumatori che alle aziende, per promuovere una maggiore consapevolezza sulle conseguenze etiche e sociali dello sfruttamento e incentivare pratiche di lavoro eque.

SEDUTA N. 81 DEL 03 OTTOBRE 2024 (UGL E UIL)

Auditi:

- **Germana La Mantia**, rappresentante dell'Organizzazione Sindacale UGL Terziario Veneto;
- **Giuseppe Bozzini**, Coordinatore Territoriale UIL Veneto di Verona.

Temi principali:

1. Analisi del fenomeno del caporalato in Veneto, con focus su settori critici (terziario, agricoltura, logistica).
2. Modalità di reclutamento e sfruttamento della manodopera straniera.
3. Criticità normative e istituzionali (decreto flussi, carenza di controlli).
4. Proposte operative per contrastare il fenomeno (rafforzamento dei controlli, formazione, modifiche legislative).

Contesto generale e caratterizzazione del fenomeno

Germana La Mantia ha iniziato la sua esposizione sottolineando come il fenomeno del caporalato, tradizionalmente associato a contesti meridionali, stia prendendo piede anche nella regione Veneto. Questo avviene in una situazione economica apparentemente prospera, ma che nasconde profonde disuguaglianze. Il settore terziario, la logistica, i servizi alla persona e l'agricoltura risultano particolarmente colpiti.

La Mantia ha evidenziato che i modelli di reclutamento includono annunci ingannevoli, reti di conoscenze e la ricerca di manodopera straniera a basso costo. Le cooperative senza terra, spesso presentate come normali cooperative, costituiscono una forma subdola di caporalato, poiché offrono manodopera a imprese senza garantire ai lavoratori alcun beneficio reale.

I lavoratori stranieri, in particolare quelli irregolari, sono particolarmente vulnerabili, essendo facilmente ricattabili e privi di protezione legale. In alcuni casi, vengono coinvolti in vere e proprie associazioni a delinquere, con professionisti locali che garantiscono la copertura legale di tali operazioni. La Mantia ha citato esempi specifici, tra cui il caso di Grafica Veneta e il tragico incidente di Satnam Singh, per illustrare le gravi conseguenze del caporalato.

Germana La Mantia ha descritto il caporalato in Veneto come un sistema organizzato che utilizza **cooperative "senza terra"** per esternalizzare il reclutamento e la gestione di manodopera a basso costo. Queste strutture, formalmente legali, operano violazioni sistematiche dei diritti contrattuali e previdenziali, concentrandosi su lavoratori stranieri irregolari o con limitata conoscenza della lingua italiana. Il settore terziario, inclusi servizi alla persona, logistica e agricoltura, risulta particolarmente esposto. Un caso emblematico è quello di **Grafica Veneta**, dove lavoratori erano costretti a turni di 14 ore giornaliere, privi di ferie e sicurezza, sotto il controllo coercitivo dei caporali. Analoghe situazioni sono state segnalate a **Cologna Veneta**, **Brugine** e **Fanzolo**, con retribuzioni inferiori a 4€ l'ora e trattenute illegali sui salari.

La Mantia ha sottolineato come il reclutamento avvenga attraverso **click-day** e annunci ingannevoli, sfruttando la vulnerabilità socioeconomica dei migranti. I lavoratori, spesso

privi di documenti regolari, pagano fino a 17.000 euro ai caporali per ottenere viaggio, alloggio e accesso al lavoro, entrando in un ciclo di debito e ricatto. In agricoltura, il subappalto a cooperative illegali permette alle aziende di ottenere manodopera senza assumersi responsabilità dirette, mentre nei servizi alla persona (badanti, colf) lo sfruttamento è favorito dall'isolamento e dalla mancanza di controlli.

Secondo Giuseppe Bozzini, il caporalato nel Veneto deriva principalmente dalla necessità per diverse imprese di reperire manodopera a bassa competenza e retribuzione, dato che i cittadini italiani evitano di occuparsi di lavori ritenuti degradanti per qualità e retribuzione. Questo crea un vuoto che viene riempito da lavoratori stranieri, spesso in condizioni di precarietà. La dimensione strutturale di piccole realtà aziendali, diffuse nel territorio veneto, favorisce l'accesso a manodopera non regolare, mentre nelle grandi aziende più strutturate, che necessitano di una organizzazione e controlli più rigorosi, il rischio di sfruttamento è più ridotto. Bozzini ha sottolineato come la frammentazione e la distribuzione territoriale delle imprese e la scarsità di alloggi e trasporti pubblici rendano difficile la gestione della manodopera stagionale, aumentando il rischio di ricorso al caporalato e a varie forme di lavoro sommerso.

Giuseppe Bozzini ha ribadito le carenze legislative contenute nel decreto flussi, che vincola i tempi di permanenza nel territorio dei lavoratori stranieri al solo lavoro stagionale e a tempo determinato, senza garantire tempi e percorsi per la ricollocazione, spingendoli così verso l'irregolarità e la clandestinità. In particolare, Bozzini ha sottolineato che il decreto flussi non garantisce tempi sufficienti per la ricollocazione dei lavoratori, e invitato a porre attenzione anche a due questioni fondamentali: la mancanza di alloggi e trasporti adeguati per i lavoratori stranieri, senza i quali divengono più facilmente ricattabili e soggetti ai Caporali che forniscono tali servizi.

Bozzini ha poi descritto le difficoltà incontrate dagli enti bilaterali, creati anche per migliorare servizi nella gestione del mercato del lavoro, ma che spesso trovano ostacoli burocratici. Ha evidenziato la necessità di un maggiore coordinamento tra istituzioni, imprese e sindacati, oltre all'adozione di strumenti tecnologici avanzati per monitorare i dati sul mercato del lavoro e ridurre il fenomeno del caporalato. Ha evidenziato la criticità esistente riguardo alla frammentazione dei dati tra INPS, INAIL e Ispettorato del Lavoro, che ostacolata da vincoli di privacy e burocrazia, nonché la riduzione degli organici preposti, non consentono una unicità di informazione e analisi con relativi più interventi ispettivi specifici.

La Mantia ha menzionato il **Decreto Legislativo n. 63/2024**, che istituisce un sistema informativo per monitorare gli appalti agricoli, ma entrambi gli auditi hanno espresso cautela sulla sua efficacia pratica, data la complessità nell'integrazione delle banche dati esistenti.

Proposte

Germana La Mantia ha accolto con ottimismo alcune misure previste dal decreto legislativo n. 63/2024, come l'aumento degli ispettori INAIL e INPS e l'istituzione di un sistema informativo per combattere il caporalato. Tuttavia, ha sottolineato che queste misure non risolvono completamente il problema. Tra le proposte avanzate vi sono la **promozione continua della legalità e della cittadinanza responsabile**, l'**uso dell'intelligenza artificiale per monitorare i cantieri**, la creazione di modelli di certificazione delle competenze e corsi di formazione linguistica per i lavoratori stranieri. In particolare, La Mantia ha proposto l'implementazione di **corsi di italiano e sicurezza** finanziati tramite

accordi Stato-Regioni, da erogare fuori dall'orario lavorativo ma con retribuzione. Ha inoltre suggerito modifiche al decreto flussi per garantire contratti individuali anziché collettivi, riducendo il rischio di abusi.

Bozzini ha suggerito la creazione di un **tavolo permanente** tra Regione, INPS, INAIL e Forze dell'Ordine, ed Enti Bilaterali finalizzato alla condivisione di dati e all'ottimizzazione dei controlli. Ha evidenziato la criticità e l'inadeguatezza del sistema di controlli attuali, dovuta alla frammentazione dei dati e alla mancanza di collaborazione tra gli enti pubblici per le ragioni precedentemente esposte e dalla mancanza di personale sufficiente nei vari istituti per il servizio di vigilanza e controllo.

Entrambi gli auditi hanno concordato sulla necessità di rafforzare la cultura della legalità attraverso programmi educativi nelle scuole.

SEDUTA N. 82 DEL 10 OTTOBRE 2024 (COLDIRETTI E CIA)

Auditi:

- Alberto Bertin - Capo Area legislativo Coldiretti Veneto
- Laura Ravagnan - Responsabile organizzazione e sviluppo CIA Veneto

Temi principali:

- Quadro dimensionale e strutturale del settore agricolo veneto.
- Fenomenologia del caporalato.
- Sistemi di prevenzione e controllo.

Analisi strutturale del comparto agricolo regionale

L'analisi empirica del fenomeno dell'intermediazione di manodopera nel contesto agricolo veneto evidenzia una progressiva trasformazione delle dinamiche operative, caratterizzata da un significativo processo di formalizzazione delle procedure di reclutamento attraverso l'utilizzo sistematico di schemi contrattuali apparentemente legittimi. Tale evoluzione si manifesta nel quadro di un comparto produttivo che, secondo i dati del censimento agricolo 2020, presenta una significativa contrazione numerica delle unità operative, attestatesi a 82.500 rispetto alle 119.384 del 2010, con una riduzione del 31% che riflette sia dinamiche di efficientamento strutturale sia processi di concentrazione dimensionale su una superficie agricola utilizzata (SAU) di 800.000 ettari.

La composizione della forza lavoro, quantificata in 206.000 unità complessive con una contrazione del 20% rispetto alle 259.000 unità del 2010, evidenzia una dicotomia strutturale tra componente familiare, attestata a 115.000 unità comprensive di coltivatori diretti, imprenditori agricoli e coadiuvanti; e lavoro subordinato, che registra 91.000 unità rappresentative dell'86% della forza lavoro non familiare, utilizzata da 13.611 aziende. Quest'ultima componente presenta una stratificazione demografica caratterizzata da una prevalenza di lavoratori extra-UE, attestati al 45% del totale e provenienti principalmente da Nord Africa, Pakistan e India, rispetto al 32% di nazionalità italiana e al 23% di provenienza UE. Tale configurazione demografica si correla significativamente con l'emergere di forme sofisticate di intermediazione illecita. Secondo il censimento, sono 13.611 le aziende che utilizzano manodopera non familiare, pari all'86% della forza lavoro totale.

La dinamica delle assunzioni, secondo i rilevamenti di Veneto Lavoro relativi al periodo gennaio-agosto del triennio 2022-2024, evidenzia un incremento significativo con 53.000 contratti attivati nel 2024 rispetto ai 48.000 del 2022 e ai 47.599 del 2023. Tale andamento si accompagna a una parallela espansione delle società di servizi agricoli codificate ATECO 0106, il cui volume occupazionale è più che raddoppiato nell'arco temporale 2008-2024, passando da 7.000 a 16.000 assunzioni. Il decremento delle assunzioni dirette può essere interpretato come un segnale di rischio sistemico, poiché suggerisce una crescente dipendenza dalle società di servizi agricoli, che potrebbero operare al di fuori dei parametri legali e normativi stabiliti.

A tal proposito, è stato evidenziato il ruolo fondamentale della formazione e dell'educazione nella prevenzione del caporalato. Secondo lei, è essenziale educare i giovani agricoltori a pratiche agricole trasparenti e rispettose dei diritti umani.

Manifestazione del fenomeno criminoso

L'evidenza empirica relativa alle contestazioni dell'articolo 603-bis del codice penale nel territorio regionale delinea un quadro dettagliato di violazioni sistematiche della normativa giuslavoristica. La distribuzione territoriale nel triennio 2020-2022 evidenzia significative asimmetrie: Belluno registra zero contestazioni, Padova 4 contestazioni nel 2022, Rovigo 8 nel 2021, Treviso 42 nel 2020, Venezia 7 nel 2021, mentre Vicenza presenta il dato cumulato più elevato con 49 contestazioni, di cui 47 nel 2020 e 2 nel 2022. Nel corso del 2023 sono state formalizzate 51 contestazioni a livello regionale, dato che richiede un'interpretazione contestualizzata rispetto sia all'universo delle 82.500 imprese agricole attive sia alle metodologie di programmazione dell'attività ispettiva.

I dati relativi alle contestazioni dell'articolo 603-bis del codice penale, forniti dall'Ispettorato del lavoro, evidenziano significative asimmetrie territoriali. È importante notare che questi dati si riferiscono solo agli interventi di vigilanza effettuati durante il triennio 2020-2022 e non necessariamente riflettono la totalità delle violazioni, poiché non tutti i casi vengono scoperti o denunciati.

Evoluzione del quadro normativo e strumenti di contrasto

La configurazione del sistema di prevenzione e contrasto dell'intermediazione illecita evidenzia una stratificazione progressiva degli strumenti normativi, caratterizzata dall'interazione tra presidi sanzionatori e meccanismi di controllo preventivo. La legge 199/2016¹¹ ha ridefinito l'architettura del reato attraverso l'identificazione di indicatori oggettivi di sfruttamento lavorativo, la cui interpretazione giurisprudenziale ha

¹¹ La Legge 199/2016, nota come "legge sul caporalato", ha introdotto significative modifiche al quadro normativo preesistente, in particolare riformulando l'articolo 603-bis del Codice Penale.

Principali novità introdotte:

- Riformulazione del reato di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro", ponendo sia il caporale che il datore di lavoro che utilizza manodopera fornita dal caporale;
- Inasprimento delle pene: reclusione da 1 a 6 anni e multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato;
- Introduzione della responsabilità dell'ente (ex D.Lgs. 231/2001) in caso di commissione del reato;
- Arresto obbligatorio in flagranza di reato;
- Confisca obbligatoria dei beni utilizzati per commettere il reato;
- Rafforzamento dell'istituto del controllo giudiziario dell'azienda, permettendo al giudice di affiancare all'imprenditore un amministratore giudiziario;
- Estensione alle vittime di caporalato delle misure di protezione previste per le vittime di tratta;
- Potenziamento della Rete del Lavoro Agricolo di Qualità.

La legge ha anche previsto un piano di interventi per l'accoglienza dei lavoratori agricoli stagionali e il rafforzamento delle attività di contrasto al caporalato.

consolidato il principio della sufficienza del singolo indice per l'integrazione della fattispecie criminosa.

Gli indici di sfruttamento normativamente determinati comprendono:

- La reiterazione sistematica di violazioni retributive rispetto ai parametri della contrattazione collettiva.
- La violazione seriale della disciplina in materia di orario lavorativo, periodi di riposo e fruizione delle ferie.
- L'inosservanza della normativa prevenzionistica in materia di sicurezza e igiene dei luoghi di lavoro.
- La sottoposizione dei lavoratori a condizioni alloggiative oggettivamente degradanti.

La sentenza della Cassazione del 2022 ha avuto un impatto significativo sulla giurisprudenza relativa al reato di caporalato, stabilendo che la presenza di un solo indice di sfruttamento è sufficiente per configurare il reato. Questo ha ampliato notevolmente il campo di applicazione della norma e ha sollevato la necessità per le aziende agricole di adottare misure preventive per garantire il rispetto della legge.

La possibilità di attuare azioni preventive ha registrato un recente potenziamento attraverso l'introduzione della banca dati degli appalti in agricoltura ex lege 101/2024, strumento finalizzato al monitoraggio sistematico delle esternalizzazioni produttive. Le società sono obbligate a iscriversi, e la banca dati sarà accessibile a vari organi di controllo come l'Ispettorato del Lavoro, i Carabinieri, la Guardia di Finanza, l'INAIL e l'INPS. Questa misura mira a creare maggiore trasparenza nel settore dei servizi agricoli e a facilitare l'identificazione di potenziali situazioni di irregolarità. Tale presidio si integra con la previsione di sanzioni penali per l'assegnazione di alloggi inidonei e con la revisione strutturale del sistema delle quote flussi.

L'analisi empirica evidenzia vulnerabilità sistemiche nei meccanismi di verifica preventiva degli appalti di servizi. La proliferazione di società caratterizzate da sottocapitalizzazione strutturale, con capitale sociale frequentemente attestato sui minimi legali di 500-300 euro, manifesta una correlazione significativa con l'inadeguatezza organizzativa e strumentale delle strutture operative.

Tale configurazione si accompagna a criticità endemiche nel sistema degli appalti di servizi, caratterizzate da:

- Prassi diffusa di formalizzazione accelerata dei contratti attraverso scambio telematico.
- Carenza di verifiche sostanziali sulla capacità tecnico-organizzativa degli appaltatori.
- Inadeguatezza dei meccanismi di monitoraggio dell'esecuzione contrattuale.
- Assenza di sistemi di qualificazione preventiva degli operatori economici.

Proposte

L'analisi sistematica delle audizioni condotte evidenzia un articolato sistema di vulnerabilità strutturali nell'architettura dei meccanismi di intermediazione lavorativa agricola, richiedendo una riconfigurazione multilivello degli strumenti di prevenzione e contrasto. La dimensione empirica del fenomeno, caratterizzata da 51 contestazioni ex art. 603-bis c.p. nel 2023 rispetto a un universo di 82.500 imprese agricole, suggerisce la necessità di un approccio integrato che contempli sia l'adeguamento degli strumenti normativi sia il potenziamento dei meccanismi di controllo preventivo.

La criticità sistemica principale si manifesta attraverso la proliferazione di società di servizi (codice ATECO 0106) caratterizzate da sottocapitalizzazione strutturale, con soglie patrimoniali frequentemente attestate sui minimi legali di 300-500 euro, e da inadeguata capacità tecnico-organizzativa. Tale configurazione si correla significativamente con l'incremento esponenziale delle assunzioni intermedie, passate da 7.000 nel 2008 a 16.000 nel periodo più recente, manifestando una correlazione inversa con la diminuzione delle assunzioni dirette.

La dimensione operativa del fenomeno evidenzia criticità specifiche nei meccanismi di formalizzazione degli appalti di servizi, caratterizzati da procedure di sottoscrizione accelerata attraverso scambio telematico, assenza di verifiche sostanziali sulla capacità esecutiva e inadeguatezza dei sistemi di monitoraggio dell'esecuzione contrattuale. Tale configurazione si accompagna a una distribuzione territorialmente asimmetrica delle contestazioni penali, con picchi significativi in specifiche province (42 casi a Treviso nel 2020, 47 a Vicenza nello stesso anno) che suggeriscono la necessità di un approccio territorialmente differenziato.

Il quadro propositivo emerso dalle audizioni delinea quattro direttrici di intervento prioritarie:

1. Riconfigurazione del sistema delle quote flussi¹² attraverso l'introduzione di finestre temporali settorialmente differenziate, implementazione di meccanismi

¹² Il decreto flussi è lo strumento con cui il governo italiano programma annualmente i flussi d'ingresso dei cittadini stranieri non comunitari per motivi di lavoro. È previsto dal Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. 286/1998).

Il processo si articola in diverse fasi:

1. Il governo, sulla base delle esigenze del mercato del lavoro italiano, stabilisce le quote massime di ingressi per lavoro subordinato (stagionale e non) e autonomo.
2. Il decreto viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale.
3. Il Ministero dell'Interno stabilisce la data del "click-day", ovvero il giorno in cui è possibile inviare le domande telematicamente.
4. I datori di lavoro interessati ad assumere lavoratori stranieri presentano le domande attraverso un sistema informatico dedicato.
5. Le domande vengono processate in ordine cronologico di presentazione fino all'esaurimento delle quote.

Criticità del sistema attuale:

- Il "click-day" spesso causa sovraccarichi del sistema informatico, creando disparità di accesso.

di pre-identificazione nei paesi di origine e attivazione di percorsi formativi preliminari.

2. Estensione della Rete del Lavoro Agricolo di Qualità¹³ agli operatori di intermediazione, con introduzione di requisiti patrimoniali minimi correlati al volume operativo e verifica preventiva della capacità tecnico-organizzativa.
3. Implementazione della banca dati appalti ex L. 101/2024 con funzioni di early warning e integrazione delle banche dati istituzionali per il coordinamento operativo tra organismi ispettivi.
4. Revisione organica della normativa previdenziale di settore con introduzione di meccanismi di defiscalizzazione correlati alla regolarità occupazionale e semplificazione degli adempimenti amministrativi.

Inoltre, le iniziative illustrate, come il progetto "Rural Social Act"¹⁴ promosso dalla CIA, evidenziano un approccio integrato che va oltre la semplice repressione del fenomeno del

- Le quote vengono stabilite con largo anticipo rispetto alle effettive esigenze stagionali.

- Il processo è spesso troppo lento rispetto alle necessità del settore agricolo.

¹³ La Rete del Lavoro Agricolo di Qualità è stata istituita presso l'INPS con l'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. L'obiettivo principale è promuovere la legalità e contrastare il lavoro sommerso nel settore agricolo.

Le imprese agricole che aderiscono alla Rete devono possedere precisi requisiti:

- Non aver riportato condanne penali e non avere procedimenti penali in corso per violazioni della normativa in materia di lavoro, legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto;

- Non essere stati destinatari di sanzioni amministrative definitive per violazioni in materia di lavoro, legislazione sociale e previdenziale;

- Essere in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

L'iscrizione alla Rete offre vantaggi alle imprese, come la possibilità di beneficiare di incentivi e agevolazioni. Inoltre, le aziende iscritte non sono oggetto di attività di vigilanza da parte degli organi di controllo nella materia del lavoro, fatte salve specifiche eccezioni.

¹⁴ Il progetto "Rural Social Act" è un'iniziativa promossa dalla CIA (Confederazione Italiana Agricoltori) in collaborazione con altri partner, finanziata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Obiettivi principali:

- Contrastare il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura.

- Promuovere l'agricoltura etica e sostenibile.

- Favorire l'inclusione sociale dei lavoratori migranti.

Il progetto si articola in diverse azioni:

1. Formazione: corsi per lavoratori agricoli su diritti, sicurezza sul lavoro e competenze professionali.

caporalato. Questi interventi mirano a mitigare le conseguenze sociali derivanti dallo sfruttamento dei lavoratori e offrono sostegno concreto alle vittime di tali pratiche.

Un elemento particolarmente interessante per il contesto regionale è la proposta di instaurare accordi internazionali finalizzati alla formazione professionale dei lavoratori stagionali nei loro paesi di origine. Questa strategia si ispira al modello già adottato dalla Regione Veneto nel settore della meccatronica. Sempre sulla questione delle assunzioni, è mersa la necessità di semplificare ulteriormente le procedure amministrative, rendendo così più agevole e rapido il processo di assunzione. Una maggiore semplicità nelle assunzioni potrebbe contribuire a ridurre il turnover di lavoratori e favorire una gestione più efficace della manodopera stagionale.

2. Sensibilizzazione: campagne informative rivolte a imprenditori agricoli, consumatori e istituzioni.

3. Sportelli di ascolto e supporto: punti di riferimento per lavoratori vittime di sfruttamento.

4. Rete di aziende etiche: creazione di un network di imprese agricole che adottano pratiche di lavoro eque e sostenibili.

5. Ricerca e monitoraggio: analisi del fenomeno del caporalato e valutazione dell'efficacia delle misure di contrasto.

Il progetto è attivo in 12 regioni italiane, tra cui il Veneto, e mira a creare un modello replicabile di agricoltura socialmente responsabile.

SEDUTA N. 84 DEL 24 OTTOBRE 2024 (AVVISO PUBBLICO)

Audito: Dott. Pierpaolo Romani - Coordinatore Nazionale di Avviso Pubblico

Temi principali: Il fenomeno del caporalato nel Veneto: la prospettiva di Avviso Pubblico

1. Sintesi introduttiva

- **Data e numero della seduta:** 24 ottobre 2024, n. 84
- **Nome e ruolo degli auditi:** Pierpaolo Romani, Coordinatore nazionale di Avviso Pubblico.
- **Temi principali trattati:** Il fenomeno del caporalato in Veneto.

Avviso Pubblico

Il Coordinatore nazionale di Avviso Pubblico, Pierpaolo Romani, ha iniziato il suo intervento presentando Avviso Pubblico, un'associazione nata nel 1996 con 13 Comuni e una Regione. Oggi l'associazione conta 591 enti soci, di cui 125 nella Regione del Veneto, tra cui la Regione stessa e tutti i Comuni capoluogo ad eccezione di Belluno. La provincia con il maggior numero di enti soci è Verona, con 43 Comuni, seguita da Padova con 33, Venezia con 15, Treviso con 14, Vicenza con 7 e Belluno e Rovigo con 6.

Nel 2011, Avviso Pubblico ha collaborato con la Regione Veneto per la Legge Regionale 48/2012, offrendo supporto nella stesura di un testo di legge e svolgendo attività di formazione per amministratori locali su temi legati alla prevenzione e al contrasto di mafie e corruzione. Da dieci anni, l'associazione realizza il progetto "Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime innocenti delle mafie", coinvolgendo circa 700 ragazzi e 30 insegnanti ogni anno. Il progetto prevede due incontri nelle scuole: uno prima delle vacanze di Natale, per spiegare cosa sono le mafie e come sono presenti in Veneto; e uno dopo, per presentare testimonianze dirette di familiari di vittime innocenti, magistrati, rappresentanti delle forze di polizia e investigatori.

Per i ragazzi, è stato realizzato il portale www.grmi.veneto.it, dove possono trovare materiali didattici, podcast e documenti ufficiali sulla mafia. Con la nuova programmazione, il progetto si amplierà con 5 webinar dedicati agli amministratori locali su temi come il caporalato, i beni confiscati, il gioco d'azzardo patologico e l'antiriciclaggio

Il fenomeno del caporalato in Veneto

Il caporalato in Veneto si caratterizza per una pervasività trasversale nei diversi settori produttivi regionali, con particolare incidenza nell'agricoltura, nella logistica, nell'edilizia e nel settore turistico. L'evoluzione documentata evidenzia una progressiva

strutturazione di **sistemi complessi di intermediazione** che, come emerge dall'audizione, tendono a presentarsi con una parvenza di legalità formale, elemento che ne amplifica la complessità di identificazione e contrasto.

L'articolazione operativa del sistema si manifesta attraverso tre dimensioni interconnesse. La prima attiene alla gestione del controllo territoriale, realizzata attraverso il presidio sistematico di elementi strategici quali il **trasporto** dei lavoratori e la gestione degli **alloggi**. Come documentato nell'audizione, i caporali esercitano un controllo pervasivo attraverso l'imposizione di tariffe per entrambi questi servizi, generando un sistema di **dipendenza multipla** che amplifica la vulnerabilità dei lavoratori.

La seconda dimensione concerne l'evoluzione delle forme di intermediazione, caratterizzata da una crescente sofisticazione degli strumenti operativi. Di particolare rilevanza risulta l'emergere del fenomeno del caporalato digitale, documentato specificamente nel settore del **food delivery**, dove si registra la presenza di circa 3.000 lavoratori potenzialmente esposti a condizioni di vulnerabilità nel territorio regionale.

La terza dimensione riguarda l'infiltrazione nel tessuto economico legale, realizzata attraverso la costituzione di strutture societarie complesse. L'esperienza della "**Consulta della legalità**" di Verona¹⁵, che coinvolge oltre 30 categorie economico-produttive, documenta come le organizzazioni criminali tendano a presentarsi primariamente come soggetti imprenditoriali, avvalendosi di competenze professionali specifiche per occultare le attività illecite.

L'impatto economico del fenomeno si manifesta attraverso una complessa interazione con il tessuto produttivo regionale. Il volume d'affari complessivo delle agromafie, quantificato dall'Istituto Eurispes in 24,5 miliardi di euro a livello nazionale, trova significative manifestazioni nel contesto regionale, con particolare pervasività nei settori caratterizzati da elevata intensità di manodopera.

L'articolazione del quadro normativo si fonda sulla legge 199/2016 quale strumento primario di riferimento.. Di particolare rilevanza metodologica risulta l'implementazione della **Rete del lavoro agricolo di qualità**, identificata come strumento strategico per la certificazione della legalità delle imprese. Tale strumento presenta potenziali ricadute positive in termini di criteri premiali negli appalti pubblici, configurandosi come meccanismo di incentivazione strutturale per l'adozione di pratiche virtuose.

¹⁵ Di particolare rilevanza metodologica risulta l'esperienza della "Consulta della legalità" di Verona, che ha implementato un modello operativo caratterizzato da:

- Coinvolgimento sistematico di oltre 30 categorie economico-produttive.
- Integrazione operativa con Camera di Commercio, forze dell'ordine, Prefettura, DIA di Padova e DDA di Venezia.
- Sviluppo di percorsi di segnalazione protetta.
- Implementazione di strumenti formativi specifici.

L'analisi delle interconnessioni tra sistema dello sfruttamento e dinamiche del mercato del lavoro regionale evidenzia una criticità sistemica: la **difficoltà strutturale nel reperimento di manodopera** in specifici settori produttivi, documentata in particolare nell'ambito del turismo, dell'edilizia e dell'agricoltura, costituisce un fattore di vulnerabilità che può facilitare l'emergere di pratiche di sfruttamento.

Parallelamente, l'esperienza di Agri.Bi. nel territorio veronese ha sviluppato un modello operativo finalizzato a facilitare l'incontro regolare tra domanda e offerta di manodopera, caratterizzato dall'adozione di strumenti innovativi, tra cui la traduzione dei contratti di lavoro nelle tredici principali lingue delle comunità migranti presenti sul territorio.

Le proposte operative emerse dall'audizione si articolano secondo una logica sistemica di intervento:

1. **Promozione strutturale della Rete del lavoro agricolo di qualità** attraverso l'incentivazione dell'iscrizione delle aziende, con particolare focus sui capoluoghi come promotori di network virtuosi.
2. Implementazione di tavoli di coordinamento a livello locale per il **sostegno multidimensionale** (fisico, psicologico e legale) delle vittime di sfruttamento lavorativo, finalizzati a favorire l'emersione del fenomeno.
3. **Costituzione di parte civile dei Comuni nei processi contro il caporalato**, quale strumento di deterrenza sistemica.
4. Sviluppo di **programmi formativi per il personale dipendente** e implementazione di strumenti di comunicazione multilingue nei siti web comunali.
5. Integrazione sistemica dei **mediatori culturali** nei processi di comunicazione e costruzione di rapporti fiduciari con i lavoratori stranieri.
6. Implementazione di politiche integrate di trasporto e abitative per contrastare le forme di sfruttamento correlate.
7. Sviluppo di **programmi di sensibilizzazione pubblica** attraverso il coinvolgimento sistematico di istituzioni educative e cittadinanza.
8. Ottimizzazione dell'**utilizzo dei beni confiscati** alle organizzazioni criminali attraverso l'attivazione del fondo di rotazione, finalizzato alla gestione e all'utilizzo sociale degli stessi.

SEDUTA N. 86 DEL 14 NOVEMBRE 2024 (INL E GRUPPO CARABINIERI PER LA TUTELA DEL LAVORO)

Auditi:

- Ten. Col. Umberto Geri - Comandante Gruppo Carabinieri per la Tutela del Lavoro Venezia
- Dott. Alessandro Millo - Direttore dell'Ispettorato di Area Metropolitana di Venezia
- Dott.ssa Sabrina Gaeta - Responsabile dell'Unità di Raccordo Regionale dell'Ispettorato di Area Metropolitana di Venezia

Temi principali: Il fenomeno del caporalato nel Veneto: caratteristiche, azioni di prevenzione e contrasto, ipotesi di collaborazione interistituzionale"

Sintesi

L'evidenza empirica, derivante dall'attività di vigilanza del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, delinea un quadro caratterizzato da significativa complessità strutturale. L'attività ispettiva si sostanzia nel controllo annuale di circa 1.500 unità produttive per un totale di 5.000 posizioni lavorative, evidenziando un'incidenza del lavoro irregolare pari al 10% dei soggetti controllati, correlata a un tasso di provvedimenti sospensivi dell'attività imprenditoriale che si attesta al 18% delle imprese ispezionate.

Come precisato dal Comandante del Gruppo Carabinieri per la Tutela del Lavoro, Ten. Col. Geri, la metodologia di individuazione degli obiettivi si fonda su un'analisi preventiva degli indicatori di rischio, escludendo quindi un approccio di campionamento casuale. Tale specificità metodologica, se da un lato limita la possibilità di generalizzare i risultati all'intero tessuto produttivo regionale, dall'altro consente l'identificazione di pattern criminologici significativi. L'analisi dei dati relativi agli ultimi due anni evidenzia una marcata articolazione settoriale del fenomeno, caratterizzata da specificità distintive nelle modalità di manifestazione delle condotte illecite.

Nel settore manifatturiero tessile, si osserva una particolare incidenza del fenomeno in relazione alla gestione della manodopera extracomunitaria, con una significativa concentrazione nella comunità cinese. Tale dinamica si caratterizza per la complessità dei meccanismi di sfruttamento e per l'integrazione verticale delle filiere produttive, elementi che contribuiscono a oscurare la tracciabilità delle responsabilità legali.

Il comparto agricolo presenta peculiarità territoriali distintive, con una concentrazione nelle province di Treviso, Padova e Verona. In questo contesto, l'identificazione di 51 lavoratori coinvolti in violazioni dell'articolo 603 bis del codice penale nel solo 2023 evidenzia la persistenza di dinamiche criminali strutturate.

Il settore edile manifesta una particolare vulnerabilità nell'ambito del sistema degli appalti e subappalti, con una concentrazione territoriale nelle province di Venezia e Padova. La complessità delle catene di subfornitura e la stratificazione dei livelli di responsabilità costituiscono elementi critici che ostacolano l'efficacia delle azioni di contrasto. Anche il settore della logistica, trasversale a tutti gli altri, presenta un elevato rischio di infiltrazioni criminali.

L'evoluzione delle dinamiche criminali evidenzia una significativa metamorfosi delle modalità operative, caratterizzata da una progressiva transizione dalle forme tradizionali

di lavoro sommerso verso meccanismi più sofisticati di sfruttamento nell'ambito delle esternalizzazioni. Tale trasformazione si manifesta attraverso la crescente complessità nella strutturazione delle catene di appalto e subappalto.

L'architettura del sistema di contrasto all'intermediazione illecita di manodopera nella Regione Veneto si caratterizza per una complessa articolazione multilivello delle competenze ispettive e investigative. La cornice operativa si fonda su un'integrazione sistemica tra diverse strutture istituzionali, ciascuna caratterizzata da specifiche competenze funzionali e territoriali. Il Gruppo Tutela Lavoro dei Carabinieri esercita una competenza sovraregionale che si estende al Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna e Marche, garantendo un coordinamento operativo su scala macroregionale. Tale dimensione territoriale consente l'identificazione di pattern criminologici trasversali e l'implementazione di strategie di contrasto coordinate.

L'azione dell'Ispettorato territoriale del Lavoro, attraverso le sue articolazioni provinciali, si integra con il coordinamento dell'Ispettorato di Area Metropolitana di Venezia, che esercita funzioni di raccordo regionale. Il numero di ispettori del lavoro in Veneto è attualmente di 217 unità, in crescita grazie al PNRR. La metodologia investigativa si caratterizza per un'elevata complessità procedurale, fondata su un processo info-operativo che integra molteplici fonti informative. L'individuazione degli obiettivi ispettivi si basa su un'analisi multifattoriale che combina i flussi informativi provenienti dall'assetto territoriale dell'Arma dei Carabinieri, i dati elaborati dai comparti di specialità del Tutela Lavoro, gli indicatori di anomalia derivanti dall'analisi delle dinamiche settoriali e le segnalazioni qualificate provenienti dal territorio.

La dimensione preventiva dell'azione di contrasto ha trovato significativa manifestazione nell'implementazione, nel corso del 2023, di 69 iniziative di prevenzione e promozione ex articolo 8 del decreto legislativo 124/2004 da parte degli Ispettorati territoriali del Lavoro del Veneto. L'attività di rilevazione si basa su un approccio multi-metodologico che integra: analisi documentale delle segnalazioni qualificate; monitoraggio sistematico degli indicatori di anomalia settoriali; verifica incrociata dei flussi informativi provenienti dall'assetto territoriale dell'Arma; elaborazione dei dati provenienti dai comparti di specialità.

Tale attività ha raggiunto il 75% dei destinatari previsti, con una focalizzazione prevalente (72,46%) sul sistema imprenditoriale e sulle parti sociali. Iniziative di prevenzione sono state condotte anche in collaborazione con le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali, al fine di sensibilizzare il tessuto produttivo sui rischi del caporalato. Tra le iniziative di contrasto al caporalato, si segnalano i progetti "Alt caporalato" e "Navigare", che prevedono azioni di vigilanza, emersione delle vittime e supporto alle aziende sane. Di particolare rilevanza metodologica risulta l'approccio preventivo basato sull'analisi degli appalti sottocosto, identificati come indicatore predittivo di potenziali situazioni di sfruttamento lavorativo.

La dimensione internazionale del fenomeno ha richiesto lo sviluppo di meccanismi di cooperazione internazionale articolati attraverso campagne coordinate da Europol, l'attivazione dei canali di cooperazione Eurojust, la collaborazione con Interpol e l'implementazione di meccanismi di verifica transfrontaliera mediante la piattaforma IMI. Tale contesto cooperativo ha consentito l'implementazione di strategie di contrasto coordinate su scala sovranazionale, essenziali per l'efficace contrasto di fenomeni criminali caratterizzati da elevata mobilità territoriale. Da segnalare anche la

collaborazione con l'Autorità Europea per il Lavoro per le ispezioni concertate e congiunte.

L'analisi delle vulnerabilità sistemiche nell'architettura di contrasto all'intermediazione illecita di manodopera rivela un quadro caratterizzato da significative criticità strutturali, la cui comprensione risulta essenziale per la definizione di strategie di intervento efficaci. In primo luogo, emerge una significativa inadeguatezza dell'attuale sistema di governance dei flussi migratori, manifestata attraverso l'assenza di meccanismi istituzionalizzati di intermediazione transnazionale della manodopera, la carenza di strutture di collocamento internazionale territorialmente articolate e l'inadeguatezza temporale delle procedure autorizzative rispetto alle esigenze stagionali dei settori produttivi. Le difficoltà nel reperire manodopera, soprattutto in alcuni settori come l'agricoltura, sono state evidenziate come un fattore che può favorire il ricorso al lavoro nero. Per far fronte a questa problematica, è stata avanzata la proposta di istituire un ufficio di collocamento all'estero, che consenta un reclutamento più efficace e trasparente della manodopera straniera.

Il sistema degli appalti presenta criticità endemiche nella catena del valore, come evidenziato dal Direttore dell'Ispettorato di Area Metropolitana. Tali vulnerabilità si manifestano attraverso fenomeni di dumping contrattuale, realizzati mediante l'utilizzo distorto della contrattazione collettiva, meccanismi di frantumazione del ciclo produttivo finalizzati all'elusione delle tutele lavoristiche e prassi di subappalto caratterizzate da una progressiva riduzione dei margini economici incompatibile con il rispetto dei minimi retributivi.

La complessità di tali dinamiche richiede sicuramente maggiore integrazione delle banche dati e strumenti di controllo innovativi maggiormente capaci di intercettare le strategie elusive nella loro dimensione sistemica, posto che l'attuale cornice metodologica di rilevazione presenta limitazioni nella capacità di analisi e nella capacità predittiva, manifestate dalla natura prevalente locale e reattiva degli indicatori di rischio utilizzati e richiede una sostanziale rimodulazione dell'approccio metodologico, che potrà essere favorita anche dalla prossima realizzazione del nuovo Portale nazionale del sommerso, prefigurato e finanziato nel quadro del PNRR.

Richiede però anche l'implementazione di azioni decise, condivise e corali da parte di tutte le istituzioni e le parti sociali, per segnalare e contrastare i fenomeni illeciti, perché la sola analisi delle banche dati non potrà bastare a fronteggiare fenomeni tanto complessi, sommersi e (ahimè) diffusi.

La Regione, in particolare, potrebbe avere un ruolo molto importante e aggregante nel promuovere fra gli operatori privati e soprattutto pubblici una piena consapevolezza dell'importanza del rispetto del costo del lavoro nell'affidamento di appalti di opere e servizi e una maggiore formazione e competenza in questa materia.

.

SEDUTA N. 87 DEL 5 DICEMBRE 2024 (INPS)

Auditi:

- Dott. Filippo Pagano, Direttore della Direzione regionale dell'INPS del Veneto.

Temi principali: Contrasto al caporalato nel Veneto, con particolare attenzione al ruolo dell'INPS e alle iniziative in corso

Note introduttive

Il Dott. Filippo Pagano, Direttore della Direzione regionale dell'INPS del Veneto, ha fornito un quadro dettagliato delle attività svolte dall'INPS nel contrasto al caporalato nel Veneto, sottolineando l'importanza di un approccio coordinato tra vari enti per affrontare questo fenomeno complesso. Il caporalato, descritto come una forma di sfruttamento lavorativo che può assumere caratteristiche gravi, simili alla schiavitù, richiede l'intervento delle forze dell'ordine per essere efficacemente contrastato. L'INPS opera attraverso attività di vigilanza amministrativa e ispettiva, quest'ultima coordinata dall'Ispettorato del lavoro.

L'INPS ha messo a disposizione strumenti per i committenti, come la verifica del corretto adempimento contributivo nella filiera dei subappalti, per prevenire responsabilità solidali¹⁶. Questo strumento, sebbene non obbligatorio, può essere utilizzato dai committenti per monitorare la regolarità contributiva dei subappaltatori, riducendo il rischio di sanzioni e garantendo una maggiore trasparenza.

Pagano ha evidenziato la necessità di eliminare le condizioni che favoriscono il caporalato, come l'opacità nei comportamenti di taluni operatori economici e l'uso improprio della manodopera. In particolare, ha sottolineato il rischio nelle attività

¹⁶ Lo strumento a cui si fa riferimento è il Monitoraggio Congruità Occupazionale Appalti (MoCOA), sviluppato dall'INPS per supportare i committenti nel controllo degli adempimenti contributivi nella filiera degli appalti e subappalti.

Caratteristiche principali del MoCOA

1. **Funzionamento basato sul data crossing.**
Confronta automaticamente i dati dichiarati dagli appaltatori/subappaltatori (attraverso i flussi UniEmens, il flusso informativo obbligatorio che i datori di lavoro italiani devono inviare mensilmente all'INPS per comunicare dati retributivi e contributivi dei dipendenti.) con quelli registrati dal committente, verificando:
 - corrispondenza dei codici fiscali dei lavoratori;
 - congruenza tra numero di lavoratori dichiarati e impiegati;
 - regolarità dei versamenti contributivi (dichiarati vs. effettivi);
 - presenza di situazioni debitorie attive.
2. **Documento Congruità Occupazionale Appalti (DoCOA).**
Genera un report mensile che segnala eventuali discordanze tramite alert, consentendo interventi correttivi tempestivi.
3. **Strumento volontario.**
Pur non essendo obbligatorio, il MoCOA offre una protezione aggiuntiva rispetto al DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva), estendendo il monitoraggio a tutta la durata dell'appalto anziché limitarsi a un controllo puntuale.
4. **Effetti giuridici.**
L'utilizzo del MoCOA permette ai committenti di:
 - Ridurre il rischio di responsabilità solidale ex art. 29 D.Lgs 276/2003.
 - Dimostrare la "diligenza dovuta" nella selezione dei contraenti.
 - Interrompere i pagamenti in caso di irregolarità accertate.

Il sistema è stato implementato nel 2022 dopo una fase sperimentale con Confindustria ed Enel, rappresentando un'evoluzione digitale degli strumenti tradizionali come il DURC.

produttive *labour intensive* con margini di guadagno ridotti, dove la riduzione del costo del lavoro può essere perseguita attraverso pratiche illegali.

L'INPS collabora con l'Agenzia delle Entrate per contrastare le false compensazioni, un fenomeno che danneggia l'erario e compromette la regolarità contributiva¹⁷. Questa collaborazione ha portato a interventi congiunti per bloccare tali pratiche illecite.

Il tema delle illecite compensazioni merita particolare attenzione, laddove possa rappresentare uno strumento utilizzato per “fare cassa” da parte di operatori economici che in pochi mesi realizzato la “truffa” e poi cessano la propria attività, richiedendo, quindi, interventi tempestivi, che INPS, grazie alle informazioni mensili disponibili grazie ai flussi *uniemens*, potrebbe realizzare, laddove “delegati” da Agenzia delle Entrate.

Inoltre, l'INPS collabora con altre istituzioni, tra cui l'Ispettorato del lavoro, INAIL, e le forze dell'ordine, per garantire un'azione efficace e coordinata, soprattutto in settori come l'agricoltura, dove l'attività ispettiva è più complessa a causa della stagionalità e della difficoltà di individuare i luoghi di lavoro.

Attività ispettiva e risultati

L'attività di contrasto al fenomeno del caporalato si articola attraverso due distinti ma interconnessi canali di vigilanza, la cui efficacia operativa risulta condizionata da vincoli strutturali e limitazioni procedurali.

Il primo sistema, concernente la vigilanza amministrativa, costituisce prerogativa autonoma dell'INPS e si sostanzia nell'analisi sistematica delle banche dati e nell'attività d'ufficio. L'istituto ha sviluppato indicatori di rischio specifici che, pur non potendo essere divulgati per ragioni operative, consentono l'identificazione di pattern significativi, quali:

- anomalie nella composizione della forza lavoro in relazione alle caratteristiche aziendali;
- incongruenze nei meccanismi di compensazione mediante F24;
- irregolarità nella gestione delle dilazioni e nel mantenimento della regolarità contributiva;
- pattern anomali nell'utilizzo degli strumenti di flessibilità contrattuale.

Il secondo sistema, relativo alla vigilanza ispettiva sul campo, si caratterizza per una maggiore complessità operativa, essendo sottoposto al coordinamento dell'Ispettorato del Lavoro e richiedendo l'integrazione funzionale con:

- INAIL;

¹⁷ Le false compensazioni rappresentano un fenomeno illecito di elusione fiscale che si caratterizza per la creazione artificiosa di crediti inesistenti al fine di compensare debiti contributivi o tributari. Tale pratica si articola attraverso meccanismi fraudolenti come la simulazione di crediti mediante fatture false, l'alterazione dei registri contabili e l'utilizzo improprio di strumenti legali come l'accollo, successivamente vietato dal decreto-legge 124/2019.

Le conseguenze di tali pratiche sono particolarmente severe: sul piano amministrativo, si assiste alla revoca del DURC con conseguente impossibilità di partecipare a gare d'appalto, mentre sul piano penale scattano sanzioni dettagliate dal decreto legislativo 74/2000, che prevedono reclusioni fino a 6 anni e confisca dei beni per compensazioni superiori a 30.000 euro. Le autorità hanno predisposto efficaci strumenti di contrasto, basati su controlli incrociati tra INPS e Agenzia delle Entrate, meccanismi di blocco preventivo e procedure di recupero coattivo che consentono il recupero integrale dei crediti indebiti, applicando consistenti interessi annuali. Questi dispositivi mirano a scoraggiare e reprimere comportamenti fraudolenti nel campo degli adempimenti fiscali e contributivi.

- Forze dell'Ordine (particolare rilevanza dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza);
- Autorità di pubblica sicurezza.

L'attività ispettiva dell'INPS nel Veneto è tra le più intense in Italia, seconda solo alla Lombardia. Nonostante una riduzione del personale ispettivo, l'INPS ha registrato risultati significativi nel biennio 2023-2024. Nel 2023, sono stati accertati contributi omessi per 20 milioni di euro, con sanzioni per 12 milioni di euro. Nel 2024, a novembre, i contributi accertati ammontavano a 28 milioni di euro, con un incremento di 8 milioni rispetto all'anno precedente.

Le aziende ispezionate sono state 359 nel 2023 e 313 nel 2024, con una percentuale di irregolarità del 96,38% nel 2023 e dell'84,66% nel 2024. Questa diminuzione è dovuta a un maggior numero di ispezioni basate su segnalazioni, che non sempre hanno portato a risultati concreti.

Nel 2023, sono stati individuati 9.590 lavoratori irregolari, mentre nel 2024 il numero è sceso a 8.383. L'INPS ha anche annullato rapporti di lavoro fittizi, recuperando 3,8 milioni di euro nel 2023 e 2,8 milioni nel 2024.

La diminuzione del "tasso di positività" nei controlli nel 2024 è riconducibile a un'evoluzione metodologica dell'attività ispettiva, orientata a un maggiore presidio territoriale e all'analisi delle segnalazioni provenienti da lavoratori e imprese.

L'analisi disaggregata dei recuperi contributivi evidenzia la centralità del meccanismo della responsabilità solidale: €20 milioni accertati nel 2023, oltre a €11 milioni sono stati recuperati da obbligati in solido, mentre nel 2024 la proporzione è aumentata significativamente, con €18 milioni per obbligati in solido, oltre i €28 milioni totali derivanti da recuperi in regime di solidarietà. Questa progressione documenta l'efficacia dello strumento di monitoraggio preventivo implementato dall'INPS per il controllo delle catene di subappalto.

La stratificazione settoriale delle irregolarità presenta pattern differenziati: Dati 2023:

- 255 rapporti annullati in aziende con dipendenti.
- 128 rapporti annullati in agricoltura.
- 208 rapporti annullati nel lavoro domestico.

Dati 2024 (al 30 novembre):

- 136 rapporti annullati in aziende con dipendenti.
- 208 rapporti annullati in agricoltura.
- 154 rapporti annullati nel lavoro domestico.

La capacità operativa dell'istituto risulta attualmente condizionata da una progressiva contrazione dell'organico ispettivo, passato da 35 a 31 unità nel 2023, con un'ulteriore riduzione prevista a 29 unità. Tale criticità potrebbe trovare parziale soluzione attraverso

il concorso nazionale per 400 ispettori, attualmente in fase di definizione normativa attraverso decreti attuativi. Il bando, destinato congiuntamente a INPS e INAIL con una ripartizione ancora da determinare, potrebbe garantire l'acquisizione di circa 40 nuove unità per il territorio veneto, subordinatamente alla definizione dei criteri di distribuzione territoriale.

Rete Agricola di Qualità

La Rete del lavoro agricolo di qualità, istituita presso l'INPS, seleziona imprese agricole che si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

L'adesione alla Rete è subordinata al rispetto di requisiti specifici: assenza di condanne penali in materia di lavoro; assenza di procedimenti amministrativi sanzionatori definitivi; regolarità contributiva documentata; applicazione dei contratti collettivi; conformità alle normative in materia di imposte sui redditi e IVA.

L'iscrizione alla Rete comporta: l'inserimento in un sistema di qualificazione delle imprese; l'accesso preferenziale a programmi di sviluppo settoriale; l'inclusione in un framework di controllo preventivo; la potenziale riduzione della pressione ispettiva ordinaria.

Il sistema di governance del lavoro agricolo regolare si struttura attraverso la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità, introdotta dall'art. 6 del D.L. 91/2014 (convertito con L. 116/2014), che delinea un'architettura istituzionale articolata su due livelli interconnessi ma funzionalmente distinti.

A livello nazionale, la Cabina di regia presenta una composizione multi-stakeholder specificamente normata, includendo:

- una rappresentanza ministeriale (Ministero del Lavoro, Ministero delle Politiche Agricole, Ministero dell'Economia, Ministero dell'Interno);
- le agenzie operative (INPS, Agenzia delle Entrate, Ispettorato Nazionale del Lavoro);
- rappresentanze settoriali.

L'articolazione territoriale del sistema di controllo, introdotta attraverso l'art. 8 della L. 199/2016, presenta criticità strutturali che compromettono significativamente l'efficacia dell'impianto normativo.

In primo luogo, si registra una significativa lacuna nell'architettura normativa relativamente alla composizione degli organi territoriali. Tale deficit si manifesta attraverso l'assenza di disposizioni esplicite che disciplinino il meccanismo di trasposizione delle competenze dal livello nazionale a quello territoriale, generando una sostanziale indeterminatezza nel rapporto gerarchico-funzionale con la cabina di regia nazionale. Questa ambiguità normativa si riflette particolarmente nella gestione delle competenze devolute a livello regionale, dove l'assenza di un quadro regolatorio definito compromette l'efficacia dell'azione amministrativa.

Il secondo ordine di criticità attiene alla collocazione istituzionale degli organismi territoriali. Nonostante il formale incardinamento presso le Commissioni CISOA dell'INPS fornisca una sede operativa definita, tale collocazione ha generato sovrapposizioni

funzionali con organismi preesistenti. L'assenza di una chiara delimitazione delle responsabilità operative ha determinato una frammentazione dell'azione amministrativa, compromettendo l'efficacia degli interventi di controllo e prevenzione.

La dimensione regionale veneta rappresenta un caso paradigmatico delle conseguenze di tali criticità strutturali. Dal 2016, anno di introduzione normativa delle sezioni territoriali, si registra una sostanziale inoperatività degli organismi previsti, caratterizzata dall'assenza di protocolli strutturati di coordinamento interistituzionale. Tale vuoto operativo nella gestione territoriale integrata ha determinato il persistere di modalità di intervento frammentarie e non sistematiche.

Innovazioni nei sistemi di controllo interistituzionali

L'architettura dei controlli nel settore agricolo ha registrato una significativa evoluzione normativa attraverso un recente decreto-legge ¹⁸ che istituisce una collaborazione strutturata tra AGEA e INPS. Tale innovazione configura un sistema integrato di verifica basato sull'incrocio sistematico di tre classi di dati: consistenza effettiva dei terreni; dichiarazioni ai fini contributivi; accesso a finanziamenti e agevolazioni settoriali.

Questa nuova architettura operativa potenzia significativamente la capacità di identificazione delle incongruenze dichiarative nel settore agricolo, introducendo un meccanismo di controllo preventivo che integra le funzioni ispettive tradizionali con strumenti di analisi sistematica dei dati settoriali.

Necessità di semplificazioni amministrative

Nell'ambito della discussione sulla semplificazione dei meccanismi assunzionali, l'analisi del direttore regionale INPS si caratterizza per un approccio pragmatico. La sua argomentazione identifica una correlazione inversa tra semplificazione procedurale e capacità di controllo, evidenziando come l'incremento della semplicità operativa comporti inevitabilmente una maggiore complessità nell'implementazione di efficaci meccanismi di verifica.

Nel contesto specifico degli strumenti di flessibilità assunzionale, Pagano sviluppa un'analisi dello strumento voucher che ne evidenzia sia le potenzialità operative sia i vincoli strutturali. Tale strumento, nella sua configurazione tecnica, garantisce una semplificazione procedurale e l'automatica inclusione di tutele fondamentali, come la copertura INAIL, richiedendo tuttavia una puntuale valutazione dell'adeguatezza delle tutele retributive e contributive.

La posizione espressa si caratterizza per una rigorosa neutralità tecnica: il Direttore rimette esplicitamente al legislatore la definizione del punto di equilibrio tra esigenze di semplificazione e necessità di controllo, limitandosi a evidenziare come una semplificazione "in senso reale" - distinta da interventi meramente formali - rappresenti un obiettivo operativo significativo per l'efficienza sistemica, subordinato necessariamente alla definizione normativa di adeguati meccanismi di tutela.

¹⁸ Il decreto-legge di riferimento è il decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 ("Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura"), convertito nella legge 12 luglio 2024, n. 101. Questo provvedimento introduce un sistema innovativo di controllo basato sull'integrazione tra i database di INPS e AGEA.

SEDUTA N. 88 DEL 5 DICEMBRE 2024 (LIBERA)

Auditi:Avv. Marco Lombardo, Referente Associazione Libera Veneto

Temi principali: Il fenomeno del caporalato nel Veneto: il ruolo dell'Associazione Libera e le iniziative in corso"

Sintesi

L'Avv. Marco Lombardo, referente regionale dell'Associazione Libera Veneto, ha presentato un quadro dettagliato del fenomeno del caporalato nel Veneto, evidenziando come esso sia profondamente radicato nell'esercizio illegale dell'attività d'impresa. Secondo Lombardo, il caporalato rappresenta una pratica criminale utilizzata per ridurre i costi e massimizzare i profitti, spesso con il coinvolgimento diretto di organizzazioni criminali di stampo mafioso. Queste organizzazioni forniscono manodopera a basso costo alle imprese, sfruttando i lavoratori attraverso modalità illegali.

L'avvocato ha citato diversi esempi di attività criminale legata al caporalato, tra cui il processo ai cosiddetti "Casalesi di Eraclea", dove un gruppo criminale gestiva operai nei cantieri della zona di Jesolo-San Donà, fornendo manodopera in subappalto alle imprese locali. Questo gruppo, secondo le ricostruzioni giudiziarie, è arrivata a gestire, nei suoi periodi di massima attività, all'incirca 300 lavoratori fornendo manodopera a basso costo ad ausilio delle imprese del territorio.

Un altro esempio significativo è emerso nel procedimento "Emilia", relativo alla ricostruzione post-terremoto del 2012, dove sono state contestate condotte di caporalato. Analogamente, nel settore della lavorazione del porfido in Trentino-Alto Adige, sono state riscontrate pratiche di sfruttamento dei lavoratori attraverso dinamiche di caporalato.

Lombardo ha inoltre menzionato il procedimento "Isola Scaligera 2", che riguarda la presenza della 'ndrangheta nel veronese, con contestazioni relative alla repressione di condotte sindacali. In questo caso, sono state riscontrate minacce e lesioni nei confronti di un sindacalista che cercava di tutelare i lavoratori di una cooperativa.

L'avvocato ha sottolineato come il fenomeno del caporalato sia spesso collegato a pratiche di falsa fatturazione e utilizzo di lavoratori a basso costo, che permettono alle imprese di ottenere maggiori commesse sia nel settore pubblico che in quello privato. Questo vantaggio competitivo illecito consente di vincere gare d'appalto con offerte al massimo ribasso, danneggiando le imprese che operano nel rispetto delle normative.

L'Associazione Libera Veneto ha condotto un'analisi su sei processi per mafia in Veneto, coinvolgendo 328 imputati, di cui un quarto esercitava attività d'impresa. Questo dato è in linea con una ricerca dell'Università degli Studi di Milano, che ha rilevato come una parte significativa dei reati contestati agli imputati in processi per mafia in Lombardia avesse una matrice economica.

Lombardo ha evidenziato che la presenza delle mafie nel territorio veneto è legata alla volontà di queste organizzazioni di infiltrarsi nel tessuto economico per incrementare i propri guadagni, acquisendo o rilevando imprese, oppure offrendo servizi a imprenditori locali dediti ad attività criminale. Questo permette alle mafie di scalzare la concorrenza e acquisire maggiori commesse, sia pubbliche che private.

In merito alle Olimpiadi invernali Milano-Cortina 2026, l'Associazione Libera ha promosso un monitoraggio delle opere connesse all'evento, ottenendo la pubblicazione di un portale

da parte di SIMICO, che elenca tutte le opere realizzate, con dettagli sui soggetti appaltatori e subappaltatori. Questo strumento mira a garantire trasparenza e a prevenire infiltrazioni mafiose nei lavori pubblici.

L'avvocato ha concluso sottolineando l'importanza di una maggiore trasparenza e di un rafforzamento dei controlli per contrastare il fenomeno del caporalato e le infiltrazioni mafiose nel tessuto economico veneto.

Lombardo ha fatto riferimento a una ricerca consegnata durante l'audizione, intitolata "Sguardo d'insieme"¹⁹, che approfondisce il fenomeno della presenza criminale nel territorio veneto, anche in relazione alla criminalità organizzata.

¹⁹ Il libro *Sguardo d'insieme. Storie, dati ed analisi sulla criminalità in Veneto* fornisce un'analisi dettagliata dell'evoluzione della criminalità organizzata nella regione, con particolare attenzione agli ultimi anni e al periodo post-pandemico. I dati evidenziano un incremento significativo di diversi fenomeni criminali, segnalando una crescente complessità delle dinamiche delinquenziali.

Nel biennio 2022-2023, i cosiddetti *reati spia*, indicatori della presenza della criminalità organizzata, hanno raggiunto quota 55.824, con un incremento del 68% rispetto al periodo pre-pandemico 2018-2019. Le interdittive antimafia, strumento fondamentale per prevenire infiltrazioni nell'economia legale, sono passate da 21 a 270, con un aumento impressionante del 1185%. Anche le segnalazioni di operazioni sospette (SOS) hanno registrato un aumento del 29%, raggiungendo 22.074 casi. Sul fronte dei reati ambientali, nel biennio considerato sono stati commessi 2.907 reati, con una crescita del 42% rispetto al passato.

L'analisi specifica dei reati mostra un incremento di alcune tipologie particolarmente insidiose. Il fenomeno dell'usura ha visto un lieve aumento nel 2023, con 11 casi denunciati. Il *cybercrime* si è intensificato, con oltre 100.000 attacchi informatici e una crescita del 25% delle denunce. Il riciclaggio di denaro si conferma una problematica rilevante, con un aumento delle segnalazioni sospette. Anche i reati ambientali legati alle attività dell'ecomafia sono in crescita, con 2.907 casi nel biennio 2022-2023, evidenziando un incremento del 42%.

Dal punto di vista della percezione della criminalità, emerge una diffusa preoccupazione riguardo alla trasparenza e alla legalità. L'88% degli intervistati ritiene che il PNRR sia esposto al rischio di corruzione e infiltrazione mafiosa. Inoltre, il 63,9% degli abitanti del Nord-Est ritiene che la corruzione politica sia diffusa in misura simile rispetto all'epoca di Tangentopoli. Sul fronte della criminalità organizzata, il 42,1% degli intervistati percepisce la mafia come meno violenta rispetto al passato, segno di una trasformazione nelle sue modalità operative.

L'indagine sulla presenza della criminalità organizzata in Veneto ha analizzato sei maxi-processi, nei quali sono stati coinvolti 328 imputati, di cui il 43% di origine veneta e il 25% calabrese. Sono state identificate cinque consorterie mafiose attive nella regione, coinvolgendo circa 80 persone. Complessivamente, sono stati contestati 610 reati, tra cui 217 episodi di violenza e minaccia, 125 reati legati al traffico di stupefacenti e 112 episodi di riciclaggio di denaro.

Un altro aspetto rilevante riguarda la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Attualmente, in Veneto si contano 492 beni confiscati, di cui 227 immobili ancora in gestione presso l'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC) e 265 già destinati a pubbliche amministrazioni. La trasparenza su questi beni sta migliorando: 33 comuni su 46 pubblicano online l'elenco dei beni confiscati, segno di una crescente attenzione istituzionale alla lotta contro le mafie.

Per quanto riguarda le grandi opere, il libro evidenzia il rischio di infiltrazioni criminali nei lavori legati alle Olimpiadi Milano-Cortina 2026, il cui costo complessivo supera i 5,7 miliardi di euro, con una quota di 1,37 miliardi destinata al Veneto. Per prevenire il rischio di corruzione e infiltrazioni mafiose, si propone l'istituzione di un portale unico per monitorare la trasparenza nell'assegnazione degli appalti.

Infine, l'analisi dell'ecomafia evidenzia una crescita preoccupante dei reati ambientali. Nel 2023 sono stati registrati 1.761 reati ambientali, con un incremento del 53% rispetto al 2022. In particolare, il ciclo dei rifiuti ha visto 289 reati, con una crescita del 95%, mentre il settore del cemento ha registrato 817 reati, con un aumento del 22%. Questi dati indicano una sempre maggiore attenzione delle organizzazioni criminali verso il settore ambientale, spesso considerato un ambito redditizio per operazioni illecite.

Nel complesso, *Sguardo d'insieme* offre un quadro dettagliato e preoccupante dell'evoluzione della criminalità in Veneto, evidenziando sia l'aumento della presenza mafiosa sia la necessità di strumenti sempre più efficaci per contrastarla.

SEDUTA N. 92 DEL 13 FEBBRAIO 2024 (ANCI VENETO)

Auditi: Carlo RAPICAVOLI - Direttore ANCI Veneto

Temi principali: Il ruolo dei Comuni come presidi territoriali nel contrasto al caporalato

Sintesi

I Comuni, per la loro presenza capillare sul territorio, costituiscono il primo punto di contatto con le potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, e rappresentano un fondamentale raccordo tra cittadini, istituzioni e forze dell'ordine. Tale ruolo di **"sentinelle"** si esplica non solo attraverso l'azione di controllo del territorio, ma anche mediante la promozione di iniziative di sensibilizzazione e informazione rivolte alla popolazione e alle imprese, al fine di prevenire il fenomeno del caporalato e promuovere la cultura della legalità. I Comuni, inoltre, possono svolgere un ruolo attivo nel coordinamento degli interventi dei diversi attori coinvolti nel contrasto al caporalato, come le forze dell'ordine, gli ispettorati del lavoro, le organizzazioni sindacali e le associazioni di categoria.

L'efficacia dell'azione comunale è fortemente limitata da diversi fattori, tra cui la **carenza di risorse umane e finanziarie, la complessità della normativa e l'inadeguatezza degli strumenti operativi a disposizione**. In particolare, la carenza di personale, soprattutto in relazione alle funzioni di polizia locale, e la mancanza di strumenti tecnologici adeguati, ostacolano l'attività di controllo e monitoraggio del territorio. Inoltre, la complessità del quadro normativo e la mancanza di un supporto legislativo chiaro e definito, espongono i Comuni al rischio di contenziosi, con conseguenti ritardi e difficoltà nell'attuazione degli interventi.

I **servizi sociali** comunali, in stretta collaborazione con le altre istituzioni del territorio, come le ASL e le scuole, svolgono un ruolo di primaria importanza nell'individuazione precoce delle situazioni di vulnerabilità sociale ed economica che possono esporre le persone al rischio di sfruttamento lavorativo. Oltre all'identificazione dei soggetti a rischio, i servizi sociali si occupano di fornire supporto e assistenza alle vittime di caporalato, attraverso l'attivazione di percorsi di reinserimento sociale e lavorativo, e la promozione di iniziative di inclusione sociale.

Nel contesto degli appalti pubblici emergono sfide di natura strutturale che meritano un'analisi approfondita. La necessità di rispettare scadenze temporali ristrette, in particolare per i progetti finanziati tramite il PNRR, introduce una **pressione operativa** che può potenzialmente minare l'efficacia dei meccanismi di controllo e favorire fenomeni di sfruttamento lavorativo. Tale problematica è ulteriormente aggravata dal rischio concreto di perdere i finanziamenti stanziati qualora non si rispettino i tempi stabiliti. Un ulteriore elemento di complessità è rappresentato dalla normativa vigente in materia di subappalto, derivante dall'adeguamento alle direttive europee. Il quadro normativo ha subito modifiche importanti con l'**eliminazione dei limiti percentuali ai subappalti** precedentemente in vigore (in passato fissati al 30% del valore complessivo delle opere subappaltabili ex D.Lgs. 50/2016) e l'introduzione della possibilità di subappalto a cascata (consentito dal nuovo Codice Appalti, D.Lgs. 36/2023, superando il divieto esistente nel precedente regime normativo). Tali cambiamenti, se da un lato rispondono all'esigenza di evitare procedure d'infrazione da parte dell'Unione Europea e di agevolare l'accesso agli appalti per le piccole e medie imprese, dall'altro hanno generato una **proliferazione degli operatori economici coinvolti, con una conseguente frammentazione**

della catena di responsabilità. La frammentazione, a sua volta, rende più difficoltosa la tracciabilità dei subappalti e la verifica del rispetto delle normative, come ad esempio quelle relative alla salute e sicurezza sul lavoro, nonché il rischio di infiltrazioni criminali o mafiose.

In questo contesto, si delinea una netta **distinzione tra i controlli di natura formale**, che includono verifiche quali il DURC, la regolarità contributiva e fiscale, nonché l'applicazione del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), **e i controlli sostanziali.** Questi ultimi, focalizzati sulle condizioni di lavoro effettive, quali orari, straordinari e aspetti operativi, risultano spesso più difficili da attuare. La difficoltà risiede nella necessità di superare la mera verifica documentale e di accertare concretamente il rispetto dei diritti dei lavoratori e delle norme di sicurezza nei luoghi di lavoro, soprattutto nei contesti di subappalto a cascata.

Sul versante dei controlli in loco, l'audizione ha evidenziato notevoli **limitazioni operative.** Sebbene la normativa conferisca alle amministrazioni comunali pieni poteri di verifica documentale per gli appalti pubblici, includendo la regolarità contributiva, l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e il rispetto delle normative sulla sicurezza, emerge una sostanziale inefficacia nel controllo delle condizioni operative effettive. L'attività di controllo nei cantieri edili e nelle aziende agricole è resa particolarmente complessa dalla difficoltà di accertare le reali condizioni di lavoro e di verificare il rispetto dei diritti dei lavoratori, soprattutto nei casi di subappalto a cascata o di lavoro irregolare. La carenza di personale e di strumenti operativi a disposizione dei Comuni limita l'efficacia dei controlli, che spesso si riducono spesso a **mere verifiche documentali**, senza la possibilità di accertare concretamente le condizioni di lavoro effettive. La problematica si accentua nei casi di presenza di lavoratori non residenti o privi di permesso di soggiorno, circostanza che limita significativamente l'efficacia dell'azione amministrativa comunale alla mera segnalazione alle forze dell'ordine. Un tentativo di innovazione nel sistema dei controlli è rappresentato dall'implementazione di protocolli di legalità correlati al PNRR, che prevedono l'utilizzo di strumenti tecnologici avanzati per il monitoraggio delle presenze nei cantieri. Tuttavia, l'assenza di un adeguato supporto normativo espone tali iniziative a potenziali **contenziosi amministrativi**, con il rischio concreto di compromettere le tempistiche di realizzazione delle opere e la conseguente perdita dei finanziamenti.

In sintesi, la combinazione di questi fattori – tempi ristretti, rischio di perdita dei finanziamenti, complessità del subappalto e dicotomia tra controlli formali e sostanziali – delinea un quadro di difficile gestione.

L'audizione ha evidenziato l'emergere di **nuove forme di sfruttamento lavorativo**, con particolare riferimento al lavoro digitale a distanza. Tale fenomeno, intensificatosi durante il periodo pandemico, si caratterizza per una peculiare opacità operativa che ne rende particolarmente complessa l'identificazione e il contrasto. La criticità principale risiede nella gestione delle prestazioni lavorative attraverso piattaforme informatiche che, secondo quanto riferito dal Direttore dell'ANCI, impongono ritmi produttivi incompatibili con il benessere psicofisico dei lavoratori, attraverso meccanismi di penalizzazione salariale correlati all'impossibilità di disconnessione.

Per quanto concerne il fenomeno dei rider, l'audizione ha evidenziato i limiti dell'azione regolamentare comunale. Sebbene alcune amministrazioni abbiano tentato di introdurre limitazioni orarie alle attività di consegna, particolarmente in condizioni meteorologiche critiche, tali iniziative si sono scontrate con contestazioni legali, evidenziando la necessità di un quadro normativo più strutturato.

L'audizione ha inoltre sottolineato come l'efficacia dell'azione di contrasto comunale sia significativamente compromessa dalla crescente attribuzione di competenze agli enti locali, cui non corrisponde un proporzionale incremento delle risorse umane e finanziarie. Tale disallineamento si traduce in una sostanziale impossibilità di esercitare efficacemente le funzioni di controllo, particolarmente in relazione alle attività ispettive nei cantieri e al monitoraggio delle situazioni di potenziale sfruttamento lavorativo.

FONTI

La fonte principale della relazione è costituita dalle audizioni della Quarta Commissione. La normativa rilevante, i dati statistici, e i protocolli di intesa sono citati all'interno del documento. Inoltre, sono state consultate le seguenti fonti:

1. Analisi del fenomeno e quadro generale:

- CGIL Veneto. *Rapporto 2022 sullo sfruttamento lavorativo: Un anno "normale" in una Regione che si definisce virtuosa!* 2022.
- CGIL Veneto. *Rapporto 2023 sullo sfruttamento lavorativo: Un anno "normale" in una Regione che si definisce virtuosa!* 2023.
- Guidi, Caterina Francesca, and Fabio Berti. "Labor exploitation in the Italian agricultural sector: the case of vulnerable migrants in Tuscany." *Frontiers in Sociology* 8 (2023).
- Libera, et al. *Sguardo d'insieme. Storie, dati ed analisi sulla criminalità in Veneto*. Libera, Luglio 2024.
- Omizzolo, M. (a cura di). *Sfruttamento e caporalato in Italia*. Rubbettino, 2023.
- Osservatorio Placido Rizzotto della Flai-CGIL. *V Rapporto sullo sfruttamento lavorativo*. 2023.
- Senato della Repubblica. "Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza." Doc. XXII-bis n. 11, luglio 2022.
- Sartori. "Caporalato e sfruttamento: diffusione del fenomeno e prospettive di contrasto." *SINAPPSI*, Anno XIV n. 3/2024.

2. Aspetti normativi:

- Avviso Pubblico. "Legge n. 199 del 2016 per il contrasto del caporalato."
- Avviso Pubblico. "Provvedimenti regionali di contrasto del caporalato - Scheda di sintesi."
- Camera dei Deputati. "Il contrasto al caporalato nella legge n. 199 del 2016."
- Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Servizio Studi. "Disposizioni urgenti in materia di lavoratori stranieri, caporalato, flussi migratori e protezione internazionale." Dossier n. 378/2, Camera dei deputati e Senato della Repubblica, 25 novembre 2024.
- Di Todaro, Filippo. "Il fenomeno del caporalato: dalla legge 1369/60 alla legge 199/2016." Unicost.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022." 2020.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, et al. "Relazione sul terzo anno di attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)." 2023.
- Torre, Valeria. "Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale." *Questione Giustizia*, 2025.
- Delvecchio, F. "Efficacia delle strategie anti-caporalato a cinque anni dalla legge 199/2016." Sistema Penale

3. Aspetti sociali e migratori:

- Antoni, Tatiana. "Caporalato as a Violation of Fundamental Human Rights Affecting Migrant Workers in the Agricultural Sector in Italy." European Master's Programme in Human Rights and Democratisation, University of Zagreb, 2022.
- International Organization for Migration (IOM). *Vittime di sfruttamento lavorativo assistite nell'ambito del partenariato tra OIM e INL: Profilo dei lavoratori e meccanismi di tutela attivati*.
- Peruzzi, Giulia, et al. *Lo Sfruttamento Lavorativo delle persone migranti nelle province di Treviso e Belluno. Rapporto di ricerca finale del progetto RELEASE – Rete Legale Anti Sfruttamento*, diretto dalla Prefettura di Treviso, Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata (FISPPA), Università degli Studi di Padova, 2021.

4. Progetti e iniziative:

- "Progetto Common Ground." Piemonte Immigrazione, <https://www.piemonteimmigrazione.it/lp/commonground>
- "Progetto Navigare." Progetto Navigare, <https://www.progettonavigare.it/>
- Project FARM. project-farm.eu/.