



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2023

**Il reato di sfruttamento del lavoro.  
Dal contrasto al caporalato  
all'attuazione della Costituzione**

di Carlo Ferruccio Ferrajoli

EDITORIALE SCIENTIFICA

# IL REATO DI SFRUTTAMENTO DEL LAVORO. DAL CONTRASTO AL CAPORALATO ALL'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE

*di Carlo Ferruccio Ferrajoli*

Professore associato di Diritto costituzionale  
Università di Roma 'La Sapienza'

SOMMARIO: 1. LE FORME ATTUALI DELLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO E IL LORO CONTRASTO CON I PRINCIPI E I DIRITTI AFFERMATI NELLA COSTITUZIONE ITALIANA; 2. IL REATO DI INTERMEDIAZIONE ILLECITA E SFRUTTAMENTO DEL LAVORO NELLA VECCHIA FORMULAZIONE DELL'ARTICOLO 603-BIS. UN REATO DEL SOLO CAPORALE; 3. LA LEGGE 29 OTTOBRE 2016, N. 199, PER IL CONTRASTO AI FENOMENI DEL LAVORO NERO E DELLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO IN AGRICOLTURA. UN NUOVO APPROCCIO AL CAPORALATO: 3.1. LA RISCrittURA DELL'ARTICOLO 603-BIS DEL CODICE PENALE. IL REATO DEL DATORE DI LAVORO; 3.2. LE ALTRE MISURE PENALI PREVISTE NELLA LEGGE N. 199 DEL 2016; 3.3. LE MISURE NON PENALI PREVISTE DALLA LEGGE N. 199 DEL 2016; 4. IL REATO DI SFRUTTAMENTO DEL LAVORO: UNA VICENDA PARADIGMATICA DEI PROBLEMI CHE INCONTRA OGGI L'ATTUAZIONE DEI DIRITTI COSTITUZIONALI DI CHI LAVORA: 4.1. L'APPLICAZIONE DEL NUOVO REATO IN ALTRI SETTORI PRODUTTIVI E LA "SCOPERTA" DELLA DIFFUSIONE DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO IN ITALIA; 4.2. L'INCOMPATIBILITÀ CON LA COSTITUZIONE ITALIANA DI UN MODELLO PRODUTTIVO FONDATO SULLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO: L'ART. 603-BIS COME NORMA A GARANZIA DEI DIRITTI COSTITUZIONALI DI CHI LAVORA; 4.3. LIMITI E CRITICHE ALLA REPRESSIONE PENALE DELLO SFRUTTAMENTO LAVORATIVO; 4.4. UNA VICENDA ESEMPLARE PER RIPENSARE LE POLITICHE, GLI STRUMENTI E LE FORME DI ATTUAZIONE DEL TITOLO III, PARTE I, DELLA COSTITUZIONE; 5. IL CAPORALATO E LO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO NELL'AGRICOLTURA ITALIANA DEL NUOVO MILLENNIO: DALLA REPRESSIONE DEGLI EFFETTI ALLA COMPrensIONE E ALLA RIMOZIONE DELLE CAUSE SOCIALI ED ECONOMICHE DEL FENOMENO; 6. CONCLUSIONI.

## **1. Le forme attuali dello sfruttamento del lavoro e il loro contrasto con i principi e i diritti affermati nella Costituzione italiana**

Se vi è una frattura che mette oggi radicalmente in discussione la credibilità della nostra democrazia costituzionale, questa è sicuramente quella che riguarda il lavoro. Proprio il fondamento della nostra Re-

pubblica democratica, posto alla base del patto costituente allo scopo di «modellare per intero il complessivo sistema dei valori costituzionali», ha visto da almeno trent'anni declinare la sua centralità nei dibattiti e nelle politiche pubbliche<sup>1</sup>. Il lavoro ha patito nel nuovo millennio una generale aggressione ai diritti delle lavoratrici e dei lavoratori in palese contrasto con i principi e i diritti affermati nella Costituzione italiana<sup>2</sup>.

In tutta la prima parte dell'esperienza repubblicana, grazie alla sua capacità emancipatoria e alla sua indiscussa centralità politica, il lavoro ha rappresentato lo strumento per la rivendicazione e l'affermazione della gran parte dei diritti individuali e collettivi iscritti nella nostra Carta costituzionale<sup>3</sup>. Il forte rapporto stabilito dalla Costituzione tra il lavoro e la libertà e la dignità sociale della persona, non si spiega soltanto con l'essenzialità per l'individuo dell'attività lavorativa al fine di dotarsi dei mezzi necessari per la propria esistenza, ma si connette all'importanza riconosciuta nella costruzione della democrazia italiana alle formazioni sociali e all'inclusione di quelle soggettività collettive –

---

<sup>1</sup> La citazione nel testo è in G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, p. 90. Per una panoramica sulla dottrina che negli ultimi anni si è occupata della crisi del lavoro come fondamento della Repubblica si veda A. CIERVO, *Il lavoro fuori dalla Costituzione. Un percorso di lettura nella più recente dottrina costituzionalistica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, Parte IV, pp. 20-30.

<sup>2</sup> Per un elenco dei numerosi interventi legislativi che hanno negli ultimi tre decenni smantellato alcune fondamentali garanzie del diritto del lavoro si veda L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma, 2019, pp. 160-161.

<sup>3</sup> Secondo G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari 2021, pp. 36-37, «nel corso del Novecento, la centralità del lavoro è stata la leva per il cambiamento e per l'inveramento dell'intero disegno costituzionale. La lotta per i diritti costituzionali ha trovato nei lavoratori il soggetto storico privilegiato. Il lavoro ha rappresentato una fonte di forte legittimazione soggettiva per tutte le richieste di emancipazione. Le politiche del lavoro, inoltre, hanno fortemente inciso su tutte le determinazioni economiche e sulla realizzazione delle politiche sociali. La promozione della piena occupazione, la tutela dei diritti fondamentali, l'intero sistema di welfare hanno trovato nelle garanzie collegate con il diritto al lavoro il proprio fondamento materiale». Una centralità politica conquistata in via di fatto dai lavoratori e dalle loro organizzazioni attraverso le lotte e le mobilitazioni per i diritti e le garanzie del lavoro, che hanno caratterizzato tutta la prima parte della storia repubblicana. In questo senso, possiamo affermare che gli stessi luoghi di lavoro divennero per molto tempo centrali nello svolgimento del conflitto politico, consentendo a vastissime fasce della popolazione di partecipare attivamente alla vita politica italiana dalla quale erano state, fino ad allora, costantemente emarginate.

prima fra tutte il movimento operaio – che proprio a partire dal lavoro hanno rivendicato la soddisfazione dei diritti fondamentali e una piena partecipazione di tutti i cittadini alla determinazione della politica nazionale<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul forte intreccio presente nella Costituzione italiana tra lavoro e la libertà e la dignità sociale della persona si vedano M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1949-1950, Parte I, p. 18, secondo il quale «nella nostra Repubblica non si dovrebbero riconoscere i privilegi economici, perché condannevoli; il solo lavoro dovrebbe essere il titolo di dignità del cittadino»; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione* [1954], in ID., *Raccolta di scritti*, Vol. III: *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, 1972, p. 228, per il quale il lavoro in Costituzione è assunto come il «criterio generale idoneo a qualificare il valore sociale della persona». Da ultimo G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit. p. 90, per il quale «la stessa libertà e dignità delle persone sono collegate alla dimensione del lavoro (esplicitamente all'art. 36, implicitamente nel sistema costituzionale complessivo, in particolare all'articolo 2)». Lo stesso Azzariti mette in luce come nella Costituzione repubblicana il lavoro sia inteso come uno strumento di libertà, collegato con un più generale progetto di emancipazione dal bisogno (*ivi*, pp. 96-100). D'altra parte è proprio l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione, politica economica del Paese a costituire, nell'articolo 3, secondo comma della Costituzione, uno degli obiettivi perseguiti dalla Repubblica attraverso la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico che limitano di fatto l'uguaglianza tra i cittadini. Come spiega M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *ADL – Argomenti di Diritto del Lavoro*, Fasc. 3/2010, p. 635, il progetto di evoluzione sociale tracciato dall'art. 3, comma 2, segna anche il profondo distacco dalla concezione arendtiana, per la quale l'attività lavorativa è intimamente legata alla sfera della necessità, del bisogno, della riproduzione della specie: «sebbene il lavoro sia antropologicamente legato alla sfera della riproduzione, per la Costituzione è concepibile un progetto politico che, per quanto possibile, lo faccia fuoriuscire da quella sfera e lo renda un fattore di emancipazione sociale». «La Costituzione» scrive Luciani «se non riserva ai soli lavoratori il diritto a sviluppare con pienezza la propria personalità, ben comprende che è proprio tramite il lavoro che quello sviluppo è possibile e che sono proprio i lavoratori (che, per definizione, in questa loro qualità, non detengono capitali) i soggetti maggiormente bisognosi dell'attivazione della Repubblica perché gli ostacoli al libero sviluppo della personalità siano rimossi. Questa osservazione consente anche di comprendere che il riferimento ai lavoratori nell'ultima parte del secondo comma dell'art. 3 Cost. non implica affatto la riserva ad essi soli del diritto di partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, ma – semplicemente – chiarisce che sono i lavoratori i soggetti per i quali la partecipazione effettiva incontra i maggiori ostacoli e che, dunque, sono “privilegiati” nell'attuazione delle misure che la Repubblica deve adottare per la rimozione di tali ostacoli». In questo senso, la partecipazione effettiva dei lavoratori e delle lavoratrici alla vita pubblica diventa, nel disegno costituzionale, «una condizione per il conseguimento della eguaglianza sostanziale» (così G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 90-91).

Negli ultimi decenni questa centralità del lavoro nella vita e nella costruzione della società italiana è sembrata irrimediabilmente perduta<sup>5</sup>. Il lavoro è stato progressivamente ricondotto al ruolo di merce, a mero fattore della produzione tanto da «far sparire» anche nel linguaggio comune – e non solo in quello dell’economia – le persone in carne ed ossa che lavorano<sup>6</sup>. I lavoratori e le lavoratrici sono oggi comune-

<sup>5</sup> Come scriveva dieci anni fa G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’art. 1*, Torino, 2013, p. 4: «la Costituzione pone il lavoro a fondamento, come principio di ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l’economia. Oggi, assistiamo a un mondo che, rispetto a questa sequenza, è rovesciato: dall’economia dipendono le politiche economiche; da queste i diritti e i doveri del lavoro. Dicendo “dipendere” non si intende necessariamente determinare, ma condizionare, almeno, questo sì. Ora, il senso del condizionamento, o come si dice, delle compatibilità è certamente rovesciato. Il lavoro è il risultato passivo di fattori diversi, con i quali deve risultare compatibile. Non sono questi fattori a dover dimostrare la loro compatibilità con il lavoro. Il lavoro da “principale” è diventato “conseguenziale”».

<sup>6</sup> «Il vero punto di caduta è nella riduzione del lavoro a merce» scrive G. AZZARITI, con riferimento al profondo distacco tra il progetto costituzionale e la visione mercantile oggi prevalente. È questo ribaltamento di prospettiva a costituire la cifra dell’attuale indebolimento delle tutele del lavoro: un «tipo» di indebolimento «che finisce per sottrarre al lavoro la sua dignità. Al lavoro in ogni sua forma, sia esso stabile, precario o immateriale» (ID., *Contro il revisionismo costituzionale*, cit. p. 101). In un tale quadro, «non è neppure solo questione di tutele, dell’evidente indebolimento delle garanzie fornite ai lavoratori. La devastazione del diritto del lavoro, l’attuale decomposizione delle relazioni sindacali, il dominio del mercato e della finanza, l’ideologia del neoliberalismo che lo sostiene sono l’espressione di un più profondo cambiamento. Sembra che il superamento del sistema prima fordista e poi tayloristico di produzione, con l’erompere del lavoro immateriale e l’emarginazione del sistema industriale classico, abbia generato un mutamento di natura antropologica: non ci troveremmo più dinanzi alle dinamiche sociali, politiche, culturali, psicologiche proprie dell’*homo faber*; esso pare sostituito da uno sfuggente *uomo flessibile*. Dalla persona *situata* sembra si stia tornando al soggetto astratto. Individui privati di una comunità di riferimento, senza storie e senza confini, apparentemente liberi di operare nel web, ma che hanno perduto ogni solido riferimento materiale, privati di una specifica cultura dei diritti, di un ordinamento giuridico concreto di riferimento. Questi soggetti sono ancora titolari di vecchi e nuovi diritti, ma questi risultano essere oramai spaesati, decontestualizzati, delocalizzati, alla continua ma inappagata ricerca di un punto di equilibrio. Tutti questi soggetti sembrano condannati alla precarietà del vivere» (ID., *Diritto o barbarie*, cit., pp. 37-38). D’altra parte in un tale scenario di progressiva spersonalizzazione del lavoro, le nuove tecnologie non solo sembrano rendere il lavoro sempre più fungibile, delocalizzato, immateriale, ma né prefigurano addirittura l’estinzione. In questo senso, è la *fine del lavoro* a costituire l’orizzonte e l’immaginario di cui si nutre la rivoluzione tecnologica in atto: un lavoro in via estinzione perché ormai interamente svolto da una macchina, questa sì personalizzata nelle sembianze *definitivamente flessibili* di un’in-

mente chiamati «risorse umane»<sup>7</sup>, in quanto fattori della produzione nella disponibilità dell'impresa al pari dei macchinari, degli immobili, dei capitali. In altri casi le persone che lavorano sono ridotte, anche nel discorso pubblico, a «costi» del processo produttivo da valorizzare, comprimere, tagliare o esternalizzare, come qualsiasi altro costo<sup>8</sup>. È grazie a questa rivoluzione anche semantica dei discorsi sul lavoro che si è potuto realizzare, anche nel nostro Paese, un sistematico attacco ai diritti dei lavoratori, che ha determinato un arretramento delle condizioni materiali di vita di chi lavora e la scandalosa perdita di effettività

---

telligenza artificiale. Se il lavoro è destinato a finire è chiaro – in un tale immaginario – che esso non può più avere un *valore in sé*, non può più essere collegato alla dignità della persona che lavora come, invece, pretende ancora la nostra Costituzione.

<sup>7</sup> Questa espressione è stata usata per la prima volta da R. MILES, *Human relations or human resources?*, in *Harvard Business Review*, July-August, Vol. 43(4), 1965, pp. 148-157.

<sup>8</sup> Come evidenzia L. GALLINO, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Roma-Bari, 2007, pp. 27-30 la richiesta delle imprese di aumentare la flessibilità del lavoro persegue due scopi principali: «il primo è quello di ridurre il costo diretto e indiretto del lavoro, adeguandolo il più strettamente possibile all'andamento della produzione e/o delle vendite, previsto o rilevato nel corso dell'anno, della settimana, e in certi comparti produttivi perfino del giorno»; il secondo è quello di ridurre il più possibile il rischio di impresa. La riduzione del costo del lavoro viene perseguita – prosegue Gallino – applicando all'utilizzo, e anzi alla concezione stessa della forza lavoro, un paio di principi di gestione aziendale che hanno avuto un buon successo nella ristrutturazione globale delle attività produttive a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, e con particolare intensità e rapidità negli anni Novanta: il primo principio stabilisce che nell'organizzazione della produzione tutto deve arrivare o succedere «giusto in tempo»; il secondo principio stabilisce che si produce solo su domanda. «Visto il successo organizzativo, tecnologico ed economico di questi due principi» – conclude Gallino – «si è fatta strada entro le imprese l'idea che i medesimi potessero essere utilizzati anche nell'impiego della forza lavoro. Dato che è una voce di costo importante, perché non applicare anche alla forza lavoro l'idea che essa venga domandata, e retribuita, soltanto nei momenti in cui produce effettivamente valore? In altre parole: perché non puntare ad ottenere che il lavoratore sia fisicamente presente in un determinato punto del processo produttivo, onde alimentarlo con la sua prestazione, soltanto nel momento in cui, registrata la domanda di un certo bene e avviato il processo produttivo, c'è veramente bisogno della sua attività? Il problema consiste nel regolare il flusso della forza lavoro in modo che le sue prestazioni vengano erogate, e dunque retribuite, solo quando siano effettivamente utilizzabili – ossia valorizzabili – in un dato tempo e luogo: non prima, non dopo, non altrove. Il punto di arrivo di queste riflessioni manageriali, che i processi di globalizzazione hanno contribuito a diffondere in tutto il mondo, è il lavoratore flessibile. Colui o colei che viene possibilmente occupato, in termini di ore o di prestazione, solo a fronte di una domanda effettiva, solo giusto in tempo, e che solo per quel tempo sarà retribuito» (*ivi*, pp. 30-31).

delle norme costituzionali che li riguardano. In tale contesto – ed è questo il dato più drammatico – si è pensato che la democrazia italiana potesse dimenticare il suo fondamento, senza che questo minasse alla radice la legittimazione politica dell’ordinamento repubblicano<sup>9</sup>.

Uno dei fenomeni più gravi che testimonia il peso di questa tendenza nella realtà sociale ed economica del nostro Paese è senz’altro il *caporalato*, oggi diffuso specialmente nel settore agricolo, ma non solo<sup>10</sup>. Sebbene mai del tutto scomparso in alcune zone del meridione esso appariva, sul finire del secolo scorso, un fenomeno residuale e appartenente al passato. Negli ultimi anni, invece, il caporalato, come altre forme di sfruttamento lavorativo, è tornato a caratterizzare interi settori produttivi della nostra economia, in connessione con rilevanti flussi migratori che hanno interessato l’Italia in questo stesso periodo<sup>11</sup>. La consapevolezza di una tale situazione dovrebbe spingere le istituzioni rappresentative, le parti sociali, ma anche la cultura giuridica e la magistratura, a ripensare l’insieme delle tutele giuridiche del lavoro e a colmare quelle lacune che si sono negli anni accumulate nel nostro ordinamento lavoristico, con grave danno per la vita e i diritti

---

<sup>9</sup> Sul tema si vedano, specie con riferimento all’ordinamento europeo, A. CANTARO, *Il diritto dimenticato. Il lavoro nella costituzione europea*, Torino, 2007, pp. 21 ss.; G. AZZARITI, *Brevi notazioni sulle trasformazioni del diritto costituzionale e sulle sorti del diritto del lavoro in Europa*, in E. GHERA e A. PACE (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009, pp. 147 ss.

<sup>10</sup> Per un’efficace definizione del fenomeno si veda tra gli altri A. ANDRONIO, *Il reato di intermediazione e sfruttamento del lavoro: evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 3/2019, p. 432, secondo il quale «il sistema si basa, essenzialmente, sull’iniziativa di un soggetto (“caporale”) che si interpone illegalmente fra lavoratore e datore di lavoro allo scopo di reperire manodopera a basso costo nell’ambito di categorie socialmente deboli, e perciò disposte a fornire prestazioni lavorative a bassa competenza in condizioni di sfruttamento e in assenza di garanzie. Il caporale ingaggia per conto del proprietario i braccianti e fissa il loro compenso, dal quale trattiene per sé quote corrispostegli sia dal proprietario sia dai lavoratori reclutati; cosicché i salari corrisposti ai lavoratori risultano notevolmente inferiori rispetto ai minimi sindacali applicabili, in un contesto di generale illegalità in cui vengono meno le garanzie e i controlli sulla qualità e la sicurezza della prestazione lavorativa, nonché il versamento dei tributi e dei contributi previdenziali».

<sup>11</sup> Sulle cause del riemergere del fenomeno del caporalato e sulla sua stretta connessione con l’enorme crescita, negli anni Duemila, di forza lavoro immigrata si vedano: A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Milano, 2008; E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, 2015; S. LIBERTI, *La ragion d’essere del “caporalato”*, in *Parole-chiave*, Fasc. 2/2017, pp. 119-125.

di chi lavora. Il fenomeno del caporalato e le condizioni lavorative che solitamente lo caratterizzano sono, infatti, palesemente incompatibili con il nostro ordinamento costituzionale.

Chi lavora nelle terre del caporalato non ha una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e, comunque, non ha una retribuzione sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa, come è invece affermato dal primo comma dell'articolo 36 Cost., quale primo e fondamentale diritto del lavoratore. In tali situazioni non vi sono limiti legali alla durata della giornata lavorativa – che supera di norma la durata stabilita per legge – e il lavoratore non ha il diritto al riposo settimanale e alle ferie retribuite, come sancito dai commi secondo e terzo dell'articolo 36 Cost. Per chi lavora in tali condizioni di sfruttamento non vi sono solitamente limiti minimi di età, non vi sono tutele per le lavoratrici madri e in alcuni casi le donne ed i minori ricevono retribuzioni inferiori a parità di lavoro svolto: tutto ciò in aperta violazione dell'articolo 37 della nostra Costituzione. Chi è in condizioni di bisogno e si sottomette al ricatto dell'intermediazione illecita e a condizioni lavorative di sfruttamento non ha sicurezza sul lavoro, non ha alcuna tutela in caso di infortunio o malattia e non godrà mai di una pensione, come invece prescritto dall'articolo 38 della Carta costituzionale<sup>12</sup>.

Per contro, le aziende e i datori di lavoro che si servono dell'intermediazione illecita dei caporali e sfruttano il lavoro di chi è in condizioni di bisogno, recano danni alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana di lavoratrici e lavoratori loro dipendenti, ai quali impongono condizioni di vita degradanti ed intollerabili. Per questo le aziende e gli imprenditori che praticano lo sfruttamento lavorativo svolgono la loro attività in contrasto con quell'utilità sociale, che secondo quanto sancito dall'articolo 41 Cost. deve, invece, sempre caratterizzare l'iniziativa economica privata. Esse, inoltre, godono di ingiusti profitti costruiti sullo sfruttamento dei lavoratori, costringendo ad una concorrenza al ribasso le aziende e gli imprenditori onesti che assumono regolarmen-

---

<sup>12</sup> Per queste ragioni, del resto, il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo può essere assunto a paradigma di una condizione del lavoro incompatibile con la Costituzione repubblicana. Come scrive G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 100 «il collegamento tra dignità e lavoro rende non compatibile con l'impianto della nostra Costituzione il lavoro "indegno". Non ogni lavoro è ammissibile, non quello degradante, svilente, oppressivo, alienante».

te, con conseguenze negative sul prezzo, sulla qualità e sulla stessa salubrità dei prodotti<sup>13</sup>.

La grande diffusione negli anni Duemila di questo fenomeno ha costretto il legislatore ad intervenire prima nel 2011, introducendo nel codice penale il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro e poi, con maggiore efficacia cinque anni dopo, approvando

---

<sup>13</sup> Lo svolgimento dell'attività economica imponendo condizioni di sfruttamento, come quelle proprie del fenomeno del caporalato, ai lavoratori impiegati dall'impresa approfittandosi del loro stato di bisogno viola l'articolo 41 Cost. sotto molteplici profili. Infatti, oltre a recare danno alla salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità del lavoratore che è costretto a sottomettersi alle condizioni di sfruttamento imposte da caporali e datori di lavoro, una tale attività economica si svolge in contrasto con l'*utilità sociale*, il principale limite individuato dal secondo comma dell'art. 41. Come scrive M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011, pp. 48-49, «il passo essenziale compiuto dalla Costituzione è l'assoggettamento dell'attività economica privata al rispetto del limite dell'utilità sociale» che – riprendendo una tesi già espressa da A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, pp. 192 ss. – per Luciani è imputabile alla società nel suo complesso. «È l'intera società, insomma, che è titolare degli interessi sottesi al principio dell'utilità sociale. Ebbene: la società della quale si parla non può certo essere quella in atto, perché la Costituzione stessa la vede attraversata da linee di frattura e da diseguaglianze inaccettabili, ma non può essere nemmeno una vagheggiata ed omogenea società futura, della quale manca, in Costituzione, il disegno. Quella di cui si parla in Costituzione non può che essere una società in corso di edificazione, quella che gradualmente è (dovrebbe essere) destinata a costruirsi attuando il programma di sviluppo tracciato dall'art. 3, comma 2, al quale (come aveva ben colto sempre Alberto Predieri) l'art. 41 intimamente si collega. Il collegamento che l'art. 41 – evocando la nozione di società – instaura con l'art. 3, comma 2, consente alla Costituzione anche di sciogliere l'antico nodo del contenuto dell'interesse comune. [...] ciò che è comune a tutti è l'interesse a che ciascuno realizzi il proprio progetto di emancipazione personale, che la Costituzione non pretende di definire in positivo, ma si limita a contenere entro i confini necessari perché non ne siano impediti gli analoghi progetti di tutti gli altri» (*ivi*, p. 49). È evidente che lo svolgimento dell'attività economica imponendo ai lavoratori condizioni di sfruttamento è, al contrario, di ostacolo alla realizzazione del progetto di emancipazione personale di chi presta il proprio lavoro e ne impedisce quella liberazione dal bisogno attraverso il lavoro promesso dalla Costituzione repubblicana. Tra i lavori concernenti l'art. 41 Cost. si ricordano, oltre quelli già citati, G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 1991, La Costituzione economica*, Padova, 1997; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXI, Milano, 1971, pp. 582 ss.; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 1991*, cit.; A. PACE, *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 1991*, cit.; R. NIRO, *Articolo 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Milano, 2006.

la legge 29 ottobre 2016, n. 199, interamente dedicata al contrasto e alla repressione penale del caporalato, quale modello produttivo basato su una sistematica violazione dei diritti dei lavoratori<sup>14</sup>. L'introduzione di questo nuovo reato, che punisce lo sfruttamento lavorativo, risulta di grande interesse per lo studio delle forme di attuazione dei diritti costituzionali dei lavoratori e delle lavoratrici. Innanzitutto, la legge n. 199 del 2016 va considerata – come cercherò di mostrare in questo lavoro – già di per sé una forma di attuazione della Costituzione. Infatti, non solo l'art. 603-*bis* è volto alla repressione delle condotte di intermediari e datori di lavoro compiute in violazione di diritti sanciti dalla Costituzione – a cominciare proprio dal diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro svolto –, ma è l'intera legge ad intendere le misure di contrasto al caporalato e allo sfruttamento, quali garanzie oggi indispensabili per rendere effettivi i basilari diritti delle lavoratrici e dei lavoratori affermati nel Titolo III, Parte I, della Costituzione italiana. In secondo luogo, la vicenda del caporalato mette in luce, con il ricorso al diritto penale, il parziale fallimento degli strumenti ordinari – tradizionalmente propri del diritto del lavoro – per la tutela dei diritti di chi lavora<sup>15</sup>. In terzo luogo, questo nuovo reato ci interroga sul ruolo attuale dei poteri pubblici nelle relazioni di lavoro e nei processi economici e produttivi più in generale. La domanda che emerge dall'introduzione dell'art. 603-*bis* e da una valutazione dei primi anni della sua applicazione è se la repressione penale dello sfruttamento lavorativo vada intesa come l'inizio di un maggiore interventismo dello Stato – specie laddove lavoro nero, irregolare e sfruttato tendono a consolidarsi quali forme sistemiche dell'organizzazione del lavoro e della produzione – oppure, al contra-

---

<sup>14</sup> Il nuovo reato introdotto con l'art. 603-*bis* del codice penale, appare oggi indispensabile per un adeguato contrasto di tale fenomeno e riconduce il diritto penale alla sua principale funzionalità, che è quella di apprestare garanzie a tutela dei diritti di chi è più debole. Per una giustificazione della legge penale quale *legge del più debole*, finalizzata alla tutela dei suoi diritti contro la violenza arbitraria del più forte si veda L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1989, pp. 229-230.

<sup>15</sup> M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *Lavoro e diritto*, n. 2/2022, p. 234, parlano a questo proposito di una *incapacità* del diritto del lavoro a contenere l'ampiezza del fenomeno dello sfruttamento lavorativo che, proprio per il numero sempre maggiore e la gravità crescente dei casi che emergono nella realtà sociale, pone problemi di ordine pubblico e diventa quindi appannaggio quasi esclusivo del diritto penale.

rio, se la norma penale sia stata utilizzata solo per reprimere le forme più estreme di sfruttamento, placare l'allarme sociale suscitato dalla scoperta della diffusione del fenomeno, senza che però ad essa faccia seguito un insieme di misure volte a determinare un effettivo sradicamento del caporalato e dello sfruttamento nei settori produttivi che ne vengono colpiti<sup>16</sup>.

Infine, la legge n. 199 del 2016 merita un approfondimento perché la vicenda della diffusione del caporalato negli anni Duemila appare per molti aspetti paradigmatica dei problemi che incontra oggi la questione della tutela costituzionale del lavoro in Italia. Essa infatti, con la sua drammaticità, mette in evidenza la necessità di adeguati interventi legislativi capaci di aggiornare le forme di attuazione e di soddisfazione dei diritti costituzionali di lavoratori e lavoratrici, oggi messe in discussione da processi economici e produttivi in rapida e continua trasformazione, tanto a livello locale, quanto a livello globale. In altre parole, più che in altri settori dell'ordinamento costituzionale, l'attuazione dei diritti dei lavoratori sanciti dalla nostra Carta fondamentale richiede una rigorosa verifica e un'osservazione continua dell'effettività dei diritti e dell'efficacia delle garanzie assicurate sul piano legislativo, indispensabile per adeguare le tutele ai veloci mutamenti che investono la produzione e il lavoro e a tenere il passo delle nuove – e vecchie – forme di sfruttamento, che si moltiplicano senza sosta nella realtà sociale ed economica contemporanea<sup>17</sup>.

Sotto quest'ultimo profilo si è prodotto in questi anni nella nostra società un cambiamento del quale tutti coloro che studiano i diritti costituzionali delle lavoratrici e dei lavoratori dovrebbero ormai acquisire piena consapevolezza. Nei primi decenni dell'esperienza repubblicana l'attuazione dei diritti sanciti dal Titolo III, della Parte I, della Costituzione si è giovata della grande forza espansiva dell'autonomia

---

<sup>16</sup> Si veda a questo riguardo chi, come S. LIBERTI, *La ragion d'essere del "caporalato"*, cit., pp. 120-121, pur ritenendo essenziale per il contrasto al caporalato la nuova formulazione dell'art. 603-bis introdotta dalla legge del 2016, critica «un approccio puramente repressivo», che spinge a non interrogarsi «né sulla sua reale diffusione né tantomeno sulle cause reali che ne hanno determinato negli ultimi anni la crescita esponenziale e quasi capillare in intere aree agricole». Cause del fenomeno che Liberti rintraccia nelle molteplici storture di una filiera alimentare, che richiederebbero interventi e politiche molto più ampi di quelli predisposti con la legge del 2016, in grado di estirpare il caporalato alla radice e rilanciare tutto il comparto agricolo.

<sup>17</sup> Cfr. M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 238.

collettiva. La legislazione sociale a tutela del lavoro e, più in generale, la crescita del potere contrattuale di chi lavora sono stati nella gran parte dei casi il frutto di importanti lotte sindacali e collettive, come pure il punto di arrivo di soluzioni avanzate già conseguite a livello contrattuale dalle parti sociali. Questa capacità di stimolo – e alcune volte di vera e propria supplenza – delle forme collettive di organizzazione dei soggetti sociali nei confronti del legislatore, sembra essersi, oggi, fortemente indebolita. Al contrario fenomeni come quello del caporalato segnalano l'estrema debolezza delle forme dell'autonomia collettiva, in primo luogo dei lavoratori, per la maggior parte migranti irregolari non sindacalizzati, ma anche – come vedremo – degli imprenditori di alcuni settori e delle loro associazioni, nel contesto di un mercato globalizzato dove il prezzo e le condizioni della produzione sono di fatto imposti da soggetti economici forti, talvolta estranei al rapporto di lavoro.

## **2. Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro nella vecchia formulazione dell'articolo 603-bis. Un reato del solo caporale**

L'articolo 603-*bis*, che punisce il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, è il frutto di due diversi interventi legislativi: il primo contenuto nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, che ha introdotto il nuovo reato nel Capo III, Titolo XII, Libro II, del Codice penale tra i delitti contro la personalità individuale; il secondo approvato con la già ricordata legge n. 199 del 2016 che ha integralmente riformulato e ampliato l'art. 603-*bis*, nel contesto di una molteplicità di misure di contrasto e prevenzione dello sfruttamento del lavoro in agricoltura<sup>18</sup>. Prima dell'introduzione del reato – e per tutti i primi anni del secolo – l'assenza di una disposizione che incriminasse il caporalato in quanto tale ha costretto la giurisprudenza a ricondurre tali condotte,

---

<sup>18</sup> Più precisamente l'articolo 603-*bis* venne inserito nel codice penale con l'art. 12 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante *Misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. L'articolo venne poi integralmente riformulato e ampliato dalla legge 29 ottobre 2016, n. 199, dal titolo: *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*.

qualora ne ricorressero i presupposti, alle fattispecie di riduzione in schiavitù, di violenza privata, di lesioni personali e di estorsione<sup>19</sup>. Ciò consentiva, tuttavia, di sanzionare esclusivamente le forme più gravi di sfruttamento e violenza nei confronti dei lavoratori. Inoltre, l'incidenza di tali condotte sulla dignità e sulla libertà del lavoratore era perseguibile solo attraverso il reato di riduzione e mantenimento in schiavitù previsto dall'art. 600 c.p.<sup>20</sup>.

L'introduzione di questa nuova e particolare figura di reato è stata una delle conseguenze dei primi clamorosi scioperi di braccianti immigrati avvenuti, all'inizio degli anni Dieci, in alcuni importanti centri agricoli dell'Italia meridionale, quando già da alcuni anni si assisteva alla grande espansione del fenomeno del caporalato<sup>21</sup>. Sono stati soprattutto i grandi scioperi dei braccianti avvenuti a Rosarno nel 2010 e a Nardò nell'estate del 2011, con la loro grande risonanza mediatica, a

---

<sup>19</sup> Cfr. Cass. Pen., sez. 6, 1° luglio 2010 n. 32525, in *Foro Italiano*, 2011, II, c.100; Cass. Pen., sez. 6, 11 aprile 2014 n. 24057, in *Foro Italiano*, 2014, II, 401.

<sup>20</sup> Cass. pen., sez. 5, 13 maggio 2008 n. 24178; Cass. pen., sez. 5, 10 febbraio 2011 n. 13532. Si tratta, in particolare della cosiddetta schiavitù di fatto, prevista dal secondo comma dell'articolo 600 c.p. nei termini di riduzione o mantenimento in «uno stato di soggezione continuativa» che «ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza o minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di vulnerabilità, di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona». La pena prevista per questo reato dall'art. 600 è la reclusione da otto a vent'anni. Sulla questione dell'applicazione dell'art. 600 c.p. al fenomeno del caporalato si vedano: A. BEVERE, *La condizione analoga alla schiavitù nella giurisprudenza e nella riforma legislativa*, in *Critica del diritto*, n. 1/2016, p. 16; M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., pp. 239-246; L. TASCHINI, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fasc. 4/2022, pp. 627-628; S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione della sanzione penale con il diritto del lavoro, tra ineffettività, depenalizzazione e istanze populiste*, in *Lavoro e diritto*, Fasc. 3-4/2017, pp. 620-621. Da ultimo si vedano le considerazioni di A. ANDRONIO, *Il reato di intermediazione e sfruttamento del lavoro*, cit., pp. 435-436, secondo il quale si tratta di una disposizione «che mal si presta a coprire tale comportamento, perché, ad esempio, la condizione di schiavitù non può essere ravvisata nell'offerta di lavoro implicante gravose prestazioni in condizioni ambientali disagiate e con compenso inadeguato, qualora il lavoratore si sia determinato ad accettarle e abbia conservato la libertà di sottrarsi in un momento successivo. E normalmente il caporalato consiste proprio in ciò e non in un assoggettamento definitivo del lavoratore che incida sulla libertà di quest'ultimo in modo da farla venire meno».

<sup>21</sup> Una delle prime grandi inchieste sul fenomeno è quella di A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali*, cit.

far scoprire all'opinione pubblica nazionale le scandalose condizioni di lavoro e sfruttamento alle quali erano sottoposte migliaia di migranti stranieri, impiegati nel lavoro agricolo stagionale nelle campagne del meridione<sup>22</sup>. L'introduzione nel codice penale della nuova figura di reato attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza, come pure la sua approvazione nell'ambito di una manovra di stabilizzazione economica e finanziaria aggiuntiva, tradivano tuttavia la mancanza di una più complessiva riflessione sul fenomeno del caporalato, dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro<sup>23</sup>. La formulazione originaria del 603-*bis* evidenziava, inoltre, numerosi limiti che rendevano molto difficile la stessa repressione penale del fenomeno<sup>24</sup>. Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo prevedeva la reclusione da 5 a 8 anni e puniva: «chiunque svolga un'attività orga-

<sup>22</sup> Per una ricostruzione dello sciopero di Nardò e dei metodi vessatori subiti dai lavoratori agricoli nelle campagne pugliesi, si veda il libro di Y. SAGNET, *Ama il tuo sogno. Vita e rivolta nella terra dell'oro rosso*, Roma, 2012, che fu uno dei portavoce dei lavoratori in sciopero. Per S. LIBERTI, *La ragion d'essere del "caporalato"*, cit., pp. 119-220 e S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., p. 620, l'introduzione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro fu un evidente risultato politico della protesta dei braccianti di Nardò, dovuta alla notevole visibilità ottenuta dalla protesta a livello locale e nazionale. Questo mostra quanto le forme di autotutela e mobilitazione collettiva di chi lavora siano, ancora oggi, imprescindibili strumenti per rivendicare i propri diritti e condizioni di lavoro eque e dignitose.

<sup>23</sup> L'articolo art. 603-*bis* venne inserito nel codice penale proprio nei giorni successivi al grande sciopero di Nardò che era iniziato negli ultimi giorni di luglio del 2011. La norma poi adottata nell'art. 12 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, era stata precedentemente proposta in un disegno di legge presentato dalla Senatrice Mongiello in SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, *Disegno di legge A.S. n. 2584, Misure volte alla penalizzazione del fenomeno d'intermediazione illecita di manodopera basata sullo sfruttamento dell'attività lavorativa*, comunicata alla Presidenza il 1° marzo 2011. Il disegno di legge della senatrice conteneva però un più ampio spettro di interventi che, oltre alla previsione del reato poi adottata dal decreto, tra i quali vi erano specifiche misure per l'integrazione dei lavoratori stranieri, per il sostegno dei lavoratori disoccupati o svantaggiati in genere, nonché strumenti per garantire regolarità, legalità, sicurezza e dignità del lavoro nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura.

<sup>24</sup> Si vedano le numerose critiche avanzate dalla dottrina penalistica sulla formulazione del reato prevista dal decreto-legge del 2011: A. DI MARTINO, «Caporalato» e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, in *Diritto Penale Contemporaneo. Rivista Trimestrale*, n. 2/2015, p. 106; S. FIORE, (Dignità degli) uomini e (punizione dei) caporali. Il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, in *Scritti in onore di A.M. Stile*, Napoli, 2013, p. 882; E. LO MONTE, Osservazioni sull'art. 603-*bis* c.p. di contrasto al caporalato: ancora una fattispecie enigmatica, in *Scritti in onore di A.M. Stile*, cit. p. 951.

nizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori».

Numerosi erano i problemi generati da questa formulazione della condotta delittuosa. In primo luogo, la norma puniva esclusivamente il caporale e cioè l'intermediario che recluta o organizza un'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, senza punire il datore di lavoro che utilizza e impiega i lavoratori e che è quindi, in molti casi, il principale autore dello sfruttamento lavorativo e il suo maggiore beneficiario<sup>25</sup>.

In secondo luogo, il caporale era punito solo se la sua condotta configurava un'attività organizzata volta all'intermediazione illecita di lavoro da sfruttare. Il carattere "organizzato" e in qualche modo stabile della condotta delittuosa prevista dalla norma non solo escludeva l'intermediazione occasionale, ma rendeva molto difficile individuare i caporali e provarne le responsabilità, specie in fattispecie criminose dove l'intermediario svolge un ruolo strumentale ed indiretto rispetto al concreto sfruttamento lavorativo.

In terzo luogo, per la configurazione del reato era necessario che la condotta delittuosa avvenisse in ogni caso mediante violenza, minaccia o intimidazione da parte del caporale intermediario. Una condizione che, tuttavia, finiva per escludere dalla repressione penale la stragrande maggioranza dei rapporti di lavoro soggetti al caporalato e allo sfruttamento, che si svolge solitamente senza violenza, minaccia o intimidazione.

In quarto luogo, gli indici di sfruttamento che più caratterizzano il caporalato specialmente nel settore dell'agricoltura, essenziali indi-

---

<sup>25</sup> In tali casi il datore di lavoro sarebbe stato chiamato a rispondere solo, eventualmente, a titolo di concorso nel reato, qualora avesse dolosamente apportato un contributo rilevante alla realizzazione del fatto da parte del caporale intermediario. Cfr. sulla questione A. DI MARTINO, «Caporalato» e repressione penale, cit., p. 106; E. LO MONTE, Osservazioni sull'art. 603-bis c.p., cit., p. 958. Come ha evidenziato S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., p. 626, la scelta era apparsa da subito inopportuna a fronte di una centralità inequivocabile del ruolo dei datori di lavoro, conniventi e spesso maggiori destinatari dei vantaggi economici del caporalato. Una centralità peraltro – come rileva Tordini Cagli – considerata anche nella regolamentazione contenuta nella legge Biagi che, all'articolo 18 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, prevede la rilevanza, altresì, del fatto dell'utilizzatore che ricorre alla somministrazione abusiva di manodopera, oltretutto di colui che la esercita.

catori dell'esistenza di uno sfruttamento lavorativo, venivano definiti in modo restrittivo, tale da rendere particolarmente difficile la loro rilevazione e la loro prova nel corso del giudizio<sup>26</sup>. La retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato doveva configurarsi come sistematica. Analogamente sistematica, per essere considerato un indice di sfruttamento, doveva essere la violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria per maternità e alle ferie<sup>27</sup>.

L'approccio del vecchio articolo 603-*bis* occultava il fatto che, nei settori produttivi che ne sono colpiti, il caporalato e le analoghe forme di sfruttamento lavorativo hanno in questi ultimi vent'anni assunto una dimensione strutturale e non episodica, caratterizzando una parte purtroppo non residuale del lavoro agricolo nelle campagne italiane e diffondendosi in altri settori lavorativi in precedenza non toccati dal fenomeno<sup>28</sup>. Lo sfruttamento lavorativo e l'intermediazione illecita

<sup>26</sup> Nella vecchia formulazione dell'art. 603-*bis* del codice penale, come introdotto dal comma 1 dell'art. 12, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, costituivano indice di sfruttamento «la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze: 1) la *sistematica* retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la *sistematica* violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, *tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale*; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative *particolarmente* degradanti». In corsivo sono evidenziate le parti successivamente modificate dalla legge n. 199, del 2016.

<sup>27</sup> Il requisito della *sistematicità* delle violazioni in tema di retribuzioni, orari di lavoro, riposo settimanale e ferie è stato giudicato nella dottrina eccessivamente restrittivo, come pure nella pratica molto difficile da provare. Cfr. sulla questione le critiche avanzate da T. PADOVANI, *Necessario un nuovo intervento per superare i difetti*, in *Guida al diritto*, n. 48, 26 novembre 2016, pp. 48-51 e da A. CISTERNA, *È sfruttamento la violazione di prescrizioni minime*, in *Quotidiano del Diritto*, 17 novembre 2016, p. 1.

<sup>28</sup> Si veda in proposito la descrizione del fenomeno che ne ha dato la Corte d'Assise di Lecce, nella sentenza depositata il 25 ottobre 2017 (3 luglio 2017), n. 4026/2009, ora anche in *Giurisprudenza italiana*, 2018, pp. 1703 ss. Secondo i giudici di Lecce il caporalato è un «fenomeno sociale molto diffuso, soprattutto al sud ed in Puglia, in particolar modo nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia. Esso, tuttavia, non esaurisce le nuove forme di sfruttamento lavorativo, ma ne rappresenta solo un aspetto specifico, in alcuni casi anche marginale, sempre particolarmente grave. Il caporalato è infatti parte di un modello sociale che può considerarsi vasto, complesso e trasversale, non

oggi non rappresentano dei singoli episodi di devianza criminale, ma acquistano le forme e le dimensioni di un vero e proprio sistema di produzione. Come tale il fenomeno non si fonda – se non in alcuni casi estremi – sulla violenza, sulla minaccia o sull'intimidazione del caporale, ma sulla condizione di bisogno dei lavoratori che in alcuni settori lavorativi, come quello dell'agricoltura, li priva di ogni forza contrattuale e rende così possibili forme inaccettabili di sfruttamento.

L'aver considerato penalmente responsabile solo uno dei soggetti – il caporale – che compongono e determinano il sistema e il suo funzionamento, lasciando indenne da responsabilità il datore di lavoro che, nella maggior parte dei casi, è il principale autore dello sfruttamento ai danni del lavoratore, ha condannato all'inefficacia la norma penale, che proprio il sodalizio criminale tra intermediario e datore di lavoro permetteva di aggirare<sup>29</sup>. L'esperienza maturata nei primi cinque anni dall'introduzione, nel 2011, dell'art. 603-*bis* ha mostrato quanto quella formulazione del reato fosse del tutto inadeguata a reprimere il fenomeno dello sfruttamento del lavoro in agricoltura. In particolare, si è evidenziato l'ostacolo rappresentato dall'intreccio di interessi fra caporali e datori di lavoro, che favorisce comportamenti omertosi tra i due soggetti anche nei casi estremi: sia quando il datore di lavoro è di fatto costretto all'accettazione dell'intermediazione dei caporali, sia quando il caporale è egli stesso un lavoratore sottoposto dal datore di lavoro a condizioni di sfruttamento analoghe a quelle dei lavoratori intermediati.

La consapevolezza dell'insufficienza degli strumenti fin lì adottati per il contrasto del fenomeno spinse – a metà degli anni Dieci – il Ministro dell'Agricoltura di allora, Maurizio Martina, a presentare un di-

---

circoscrivibile dentro categorie sociologiche rigide ma necessariamente aperte, in grado di aggiornarsi all'evolversi del fenomeno e al suo strutturarsi localmente e globalmente, che può prevedere la partecipazione di diversi soggetti, con funzioni correlate tra loro. A questo modello "liquido" e resistente di impresa non importa il colore della pelle del lavoratore, i suoi tratti estetici e etici o la sua condizione giuridica, quanto, invece, la sua fragilità sociale, la sua vulnerabilità e ricattabilità, tanto da sfociare talvolta in forme contemporanee – e a volte anche antiche – di riduzione in servitù e schiavitù».

<sup>29</sup> La scarsissima giurisprudenza riguardante l'art. 603-*bis* antecedente alle novelle del 2016 segnala l'incapacità della norma introdotta nel 2011 di contrastare il fenomeno. Il limitatissimo utilizzo della fattispecie penale del 2011 è evidenziato tra gli altri da A. ANDRONIO, *Il reato di intermediazione e sfruttamento del lavoro*, cit., p. 459 e da S. PERELLI, *Intermediazione e sfruttamento del lavoro. Una riforma importante, passata in sordina*, in *Questione giustizia*, 31 marzo 2017.

segno di legge dedicato al caporalato, con l'intenzione di rafforzare le misure di contrasto e allo stesso tempo fornire agli imprenditori agricoli strumenti che facilitassero il reclutamento legale dei lavoratori<sup>30</sup>.

### **3. La legge 29 ottobre 2016, n. 199, per il contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura. Un nuovo approccio al caporalato**

Il sostanziale fallimento della previsione di reato introdotta nel 2011 nel contrastare il dilagante fenomeno del caporalato, ha spinto il Parlamento a cambiare l'approccio legislativo al problema. Già con la presentazione, nel gennaio 2016, del disegno di legge di iniziativa dei ministri dell'Agricoltura, della Giustizia e del Lavoro<sup>31</sup>, le misure di carattere legislativo discusse dalle Camere per combattere il lavoro

---

<sup>30</sup> Fin dall'inizio della discussione nella Commissione agricoltura del Senato, sul disegno di legge presentato dal Governo nel gennaio 2016, emersero con forza le difficoltà applicative del reato previsto dall'articolo 603-*bis* del codice penale. Molto significative furono, in questo senso, le informazioni fornite sul tema dal Ministro della Giustizia Andrea Orlando nella seduta della Commissione Agricoltura del 7 giugno 2016, relativamente ai dati statistici concernenti i procedimenti per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p. Il Ministro, infatti, evidenziava che per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro fossero state, tra il 2011 e il 2016, solo 34 le iscrizioni di reato presso gli uffici dei GIP e solamente 8 i procedimenti penali allora pendenti in fase dibattimentale. Questo nonostante vi fossero evidenze di un numero sempre più elevato di manodopera agricola oggetto di sfruttamento, anche in relazione all'andamento crescente dei flussi migratori. Il Ministro della Giustizia sottolineava a questo proposito che la formulazione della fattispecie penale comportava a livello applicativo numerose difficoltà, prima fra tutte l'impossibilità di incriminare anche gli imprenditori beneficiari dell'intermediazione illecita, per quanto gli indici dello sfruttamento fossero riconducibili anche al datore medesimo, che impiega o utilizza i lavoratori sfruttati. In secondo luogo, il Ministro evidenziava l'inadeguatezza più complessiva dell'apparato normativo vigente, che non consentiva un'efficace repressione di tali condotte delittuose e non permetteva di limitare la capacità pervasiva delle associazioni criminali nel gestire i flussi di lavoro e il reclutamento della manodopera più vulnerabile. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Legislatura XVII, 9<sup>a</sup> Commissione permanente Agricoltura e produzione agroalimentare – Resoconto sommario*, seduta pomeridiana n. 185, del 7 giugno 2016, consultabile sul sito istituzionale del Senato della Repubblica.

<sup>31</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Atti parlamentari. Disegno di legge A.S. n. 2217, Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura*, presentato in data 28 gennaio 2016; annunciato nella seduta antimeridiana, n. 567, del 28 gennaio 2016.

nero e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura hanno cominciato ad articolarsi su diversi livelli di intervento. Il problema del caporalato e dello sfruttamento del lavoro era per la prima volta oggetto di una proposta di legge *ad hoc*, che provava ad affrontare il fenomeno in modo più articolato, mettendo insieme l'inasprimento e l'allargamento delle sanzioni penali con alcune misure extra-penali, volte ad incentivare l'adozione di comportamenti virtuosi da parte degli imprenditori.

Per quanto riguarda la repressione penale si proponevano diversi interventi al fine di prevenire e colpire in maniera più efficace tale fenomeno criminale nelle sue diverse manifestazioni, provando a rompere il legame di reciproca convenienza e solidarietà che intercorre tra l'intermediario e il datore di lavoro. Sul piano delle politiche di settore la proposta introduceva da un lato misure volte a promuovere un miglior funzionamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, dall'altro puntava a coordinare le amministrazioni statali direttamente coinvolte nella vigilanza e nella tutela delle condizioni di lavoro nel settore agricolo.

### 3.1. La riscrittura dell'articolo 603-bis del codice penale. Il reato del datore di lavoro

La novità più importante della legge 29 ottobre 2016, n. 199, è stata senza dubbio la riformulazione del reato di sfruttamento del lavoro, che non era presente nel testo proposto inizialmente dal Governo ed è stata il frutto dell'esame parlamentare. Le Camere hanno operato una vera e propria riscrittura dell'articolo 603-*bis* del codice penale, recependo molte delle critiche che erano state rivolte alla sua precedente formulazione e introducendo il reato del datore di lavoro, che sfrutta i lavoratori approfittando del loro stato di bisogno.

L'attuale art. 603-*bis*, infatti, punisce non solo il *caporale* che «recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori», ma anche il *datore di lavoro* che «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»<sup>32</sup>. La previsione penale da un lato si allarga

---

<sup>32</sup> In realtà, come si vede, la nuova formulazione dell'articolo 603-*bis* non fa riferimento al datore di lavoro formalmente inteso ma si riferisce più genericamente a chi «utilizza, assume o impiega manodopera», con o senza l'intermediazione di un

notevolmente per quanto riguarda i soggetti, comprendendo anche i beneficiari dello sfruttamento lavorativo, anche quando non si servano di un intermediario, dall'altro si allarga con riferimento alla condotta delittuosa, che non viene più circoscritta ai casi di reclutamento avvenuto mediante violenza, minaccia o intimidazione nei confronti del lavoratore<sup>33</sup>.

Al centro della repressione penale emerge – nella nuova formulazione della norma – lo *sfruttamento del lavoro* e non più l'intermediazione illecita che, essendo stato aggiunto il reato del solo datore di lavoro, può anche non sussistere. È questo mutamento che segna un decisivo allargamento della questione a tutto il mondo dello sfruttamento lavorativo, anche al di fuori del settore agricolo tipicamente caratterizzato dall'intermediazione illecita dei caporali. In tal modo il nuovo art. 603-*bis* si propone di contrastare le diverse e molteplici forme di sfruttamento lavorativo oggi fondate sull'utilizzo della prestazione di lavoratori che versano in uno stato di bisogno a condizioni assolutamente inferiori e assai peggiori rispetto a quelle dovute<sup>34</sup>.

Il fatto che la violenza e la minaccia nei confronti del lavoratore non

---

caporale, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. Come ha segnalato S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., p. 630, «con il triplice riferimento il legislatore ha evidentemente voluto coprire tutte le ipotesi di gestione della manodopera, non solo “di diritto” ma anche “di fatto”: chi utilizza è infatti plausibilmente colui che riceve forza lavoro senza assumere formalmente la veste di datore di lavoro, ma comunque esercitando di fatto le prerogative corrispondenti; chi assume, invece, è colui che instaura con il lavoratore un regolare rapporto di lavoro; con la nozione di impiego si è voluto includere anche l'esercizio di fatto delle prerogative proprie del rapporto di lavoro regolare, incluso l'obbligo alla retribuzione, anche al di fuori di una regolare assunzione».

<sup>33</sup> L'eliminazione della violenza e della minaccia come requisiti della condotta delittuosa e la loro considerazione per la sola ipotesi aggravata, di cui al secondo comma dell'art. 603-*bis*, ha permesso inoltre di ridurre sensibilmente la possibile sovrapposizione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro con le ipotesi di estorsione e di riduzione in schiavitù. Una sovrapposizione che costituiva uno degli aspetti più fortemente criticati dalla dottrina penalistica specie con riguardo al reato di riduzione e mantenimento in schiavitù – di cui all'art. 600 del codice penale – che, fino alla legge del 2016, la giurisprudenza ha più volte utilizzato per procedere contro fatti riconducibili al fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo. Cfr. su questo tema A. BEVERE, *La condizione analoga alla schiavitù nella giurisprudenza e nella riforma legislativa*, in *Critica del diritto*, n. 1/2016, p. 7; S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., p. 626.

<sup>34</sup> M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 235.

siano più – nel nuovo art. 603-*bis* c.p. – elementi costitutivi del reato, ma mere circostanze aggravanti, contribuisce a mutare anche il peso dello «stato di bisogno» di cui lo sfruttatore approfitta, che è essenziale per configurare la condotta delittuosa. Nella nuova formulazione del reato di sfruttamento del lavoro la condizione di debolezza contrattuale e vulnerabilità esistenziale del lavoratore non viene, infatti, in rilievo perché coartata da una condotta violenta o intimidatoria del caporale, ma perché è essa stessa una condizione che determina una limitazione della libertà del lavoratore di autodeterminarsi. In tal senso lo stato di bisogno ricorre «quando la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza dei mezzi idonei, atti a far fronte alle esigenze primarie; relative, cioè, ai beni oggettivamente essenziali [...]». Lo stato di bisogno è la condizione di impellente assillo economico che, limitando la volontà del contraente debole, lo induce ad accettare condizioni contrattuali non negoziabili apertamente sperequate nei corrispettivi e ampiamente degradanti nelle modalità esecutive del lavoro»<sup>35</sup>.

Cambia profondamente anche la condotta delittuosa del caporale intermediario che non richiede più lo «svolgimento di un'attività *organizzata* di intermediazione», né il riferimento «all'organizzazione dell'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento», bastando, per configurare il delitto, il semplice reclutamento di persone per lavorare presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno del lavoratore. Conseguentemente alla dilatazione delle condotte punibili si prevede una maggiore graduazione delle pene, anche con riguardo alle pene pecuniarie. Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo viene punito nel nuovo art. 603-*bis* c.p. con la reclusione da uno a sei anni e con multa da 500 a 1000 euro per ciascun lavoratore reclutato. Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si prevede un'aggravante specifica che punisce gli intermediari e gli sfruttatori con la reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato. In questo ultimo caso la legge ha previsto anche l'arresto obbligatorio in flagranza di reato.

Infine, la legge n. 199, del 2016, ha precisato e semplificato gli indici di sfruttamento lavorativo, contenuti nel quarto comma dell'art. 603-*bis* c.p., rendendoli più puntuali: in particolare viene presa in considerazione la violazione degli indici di sfruttamento relativi alla retribu-

---

<sup>35</sup> Cass. 17 marzo 2021, n. 10188.

zione e all'orario di lavoro quando essa è *reiterata* e non solo quando è *sistematica*; la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro viene considerata un indice di sfruttamento in ogni caso, e non solo quando – come era nella sua precedente formulazione – «è tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale»<sup>36</sup>; infine, nel nuovo testo dell'art. 603-*bis* c.p., viene comunque considerato un indice di sfruttamento la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti<sup>37</sup>.

Come si vede la principale innovazione della nuova formulazione dell'articolo 603-*bis* del codice penale è quella di allargare le fattispecie che configurano il reato, per aggredire un intero sistema di produzione fondato sullo sfruttamento dei lavoratori, che di norma vengono reclutati anche senza violenza o minaccia o senza l'intermediazione illecita di un caporale. In questo modo il reato di sfruttamento lavorativo si rivela idoneo a contrastare il lavoro nero e lo sfruttamento lavorativo anche al di fuori del settore agricolo, dove l'intermediazione illecita non sempre è il canale tipico di reclutamento e dove lo sfruttamento lavorativo avviene normalmente senza bisogno di comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori nei confronti del lavoratore.

<sup>36</sup> Criticano questa soluzione T. PADOVANI, *Necessario un nuovo intervento per superare i difetti*, cit., p. 51 e S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., pp. 635-636, perché consentirebbe di dare rilievo a violazioni meramente formali della legislazione in materia di sicurezza e igiene sul lavoro e a comportamenti privi di potenzialità offensiva.

<sup>37</sup> Nell'attuale formulazione dell'art. 603-*bis* del codice penale, come modificato dall'art. 1 della legge 29 ottobre 2016, n. 199, «costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni: 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie; 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti». La non necessaria la compresenza di tutti gli indici dello sfruttamento e la sufficienza, ai fini dell'integrazione del reato contestato, della sussistenza di uno soltanto degli indici contemplati dall'art. 603-*bis* c.p., che emerge dal tenore letterale dell'articolo, è comunque confermata dalla giurisprudenza. Si vedano in questo senso: Cass. 2 febbraio 2021, n. 6905; Cass. 16 settembre 2020, n. 27582; Cass. 16 gennaio 2018, n. 7891; Cass. 19 dicembre 2019, n. 5081; Cass. 12 gennaio 2018, n. 17939.

### 3.2. Le altre misure penali previste nella legge n. 199 del 2016

La necessità, espressa dai sostenitori delle modifiche all'art. 603-*bis*, di contrastare il caporalato con una molteplicità di strumenti repressivi è alla base delle altre misure previste in materia penale dalla legge n. 199, del 2016. Innanzitutto, assieme alla riformulazione del reato, la nuova legge ha introdotto nel codice penale gli articoli 603-*bis*.1 e 603-*bis*.2. Il primo individua una ipotesi di *circostanza attenuante specifica* per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, che mira a rompere il sodalizio criminale che si istaura tra il caporale e il datore di lavoro, premiando la collaborazione con l'autorità giudiziaria. La pena prevista per il delitto di cui all'art. 603-*bis* c.p. è infatti diminuita da un terzo ai due terzi per chi «nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adoperi per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero aiuti concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite».

La misura in questione è modellata – come è stato giustamente evidenziato – secondo la tecnica della legislazione di emergenza di tipo premiale, per incentivare la collaborazione con l'autorità giudiziaria dei soggetti coinvolti come imprenditori o intermediari nelle attività economiche basate sullo sfruttamento lavorativo<sup>38</sup>. Il suo scopo, oltre a quello della più facile individuazione dei colpevoli e repressione delle attività delittuose, è di indurre gli imprenditori e le aziende che si servono del caporalato e che praticano lo sfruttamento ad uscire dal modello produttivo illegale di cui sono parte, consentendo di attenuare o eliminare del tutto gli effetti delle loro condotte nei confronti dei lavoratori e delle lavoratrici loro dipendenti. Il «ravvedimento» che spinge alla collaborazione, non è qui funzionale solo alla attenuazione degli effetti del reato e alla consistente riduzione di pena prevista dall'attenuante speciale, ma è finalizzato al reinserimento dell'imprenditore e dell'attività che egli conduce nell'economia legale, attraverso una rimozione delle condizioni di sfruttamento lavorativo che ne avevano caratterizzato l'impresa.

L'art. 603-*bis*.2, invece, prevede in caso di condanna per il reato di

---

<sup>38</sup> Così S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., pp. 636-637, peraltro fortemente critica sulla scelta di inserire nel codice tale circostanza attenuante speciale.

intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro la *confisca obbligatoria* «delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono state il prezzo, o il prodotto», fatti salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno. Questo nuovo articolo del codice penale consente, inoltre, la *confisca per equivalente* di beni di cui il reo ha la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, al prezzo o al profitto del reato. Infine, la norma prevede anche la cosiddetta *confisca allargata* del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità, a qualsiasi titolo, in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica<sup>39</sup>.

Tra le altre novità introdotte con la legge n. 199, del 2016, vi è inoltre l'inserimento – operato dall'art. 6 – del delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro tra i reati per i quali è prevista la responsabilità di enti, società ed associazioni private, anche se prive di personalità giuridica, nonché degli enti pubblici economici, quando i reati descritti sono stati commessi nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Sempre l'art. 6 della legge inserisce il delitto di cui all'art. 603-*bis* tra quelli per i quali si applica anche una sanzione interdittiva a carico dell'ente<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Il nuovo art. 603-*bis*.2 del codice penale sulla confisca obbligatoria così dispone: «in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per i delitti previsti dall'articolo 603-*bis*, è sempre obbligatoria, salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno, la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato. Ove essa non sia possibile è disposta la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità, anche indirettamente o per interposta persona, per un valore corrispondente al prodotto, prezzo o profitto del reato». Inoltre, l'articolo 7 della legge n. 199 del 2016 prevede che i proventi delle confische per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro siano assegnati al Fondo per le misure anti-tratta, di cui all'art. 12 della legge 11 agosto 2003, n. 228.

<sup>40</sup> Con riferimento al delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro la misura minima della sanzione amministrativa pecuniaria per l'ente viene fissata a 400 quote, mentre la misura massima è pari a 1.000 quote. In questi casi – dopo le novelle introdotte dalla legge del 2016 – l'art. 25-*quinqüies* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, prevede, anche nei casi di condanna per il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p., le seguenti sanzioni interdittive della durata non inferiore ad un anno a carico degli enti che abbiano commesso illeciti amministrativi dipendenti dal reato: a) l'interdizio-

Un ruolo molto importante rivestono, infine, le misure previste dall'articolo 3 della legge che prevede il controllo giudiziario dell'azienda presso cui si è commesso il delitto, quando vi è pericolo che la libera disponibilità di questa da parte dell'imprenditore possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato, ovvero agevolare la commissione di altri reati<sup>41</sup>. In questi casi il controllo giudiziario sarà disposto dal giudice – in luogo del sequestro preventivo – «qualora l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale»<sup>42</sup>. Con il decreto con cui dispone il controllo giudiziario dell'azienda, il giudice nomina uno o più amministratori giudiziari, che affiancano l'imprenditore nella gestione dell'azienda per impedire che si verifichino nuove situazioni di sfruttamento lavorativo. A questi fini la legge assegna all'amministratore giudiziario i compiti: 1) di controllare il rispetto delle norme e delle condizioni lavorative la cui violazione costituisce indice di sfruttamento 2) di procedere alla regolarizzazione dei lavoratori che al momento dell'inizio del procedimento non erano regolarmente assunti; 3) di adottare misure anche in difformità da quelle proposte dall'imprenditore per impedire che le violazioni si ripetano.

La ratio di questo nuovo istituto non è solo quella di «recuperare» l'azienda – e con essa l'imprenditore che la gestisce –, reimmettendola in un circuito di legalità con l'obiettivo di non compromettere il suo valore economico e occupazionale, ma anche quella importantissima di tutelare le vittime del reato di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo, evitando che i timori di ripercussioni negative sull'azienda

---

ne dall'esercizio dell'attività; b) la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; c) il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; d) l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi; e) il divieto di pubblicizzare beni o servizi. Se poi l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, dello stesso decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

<sup>41</sup> La norma qui rinvia ai casi in cui ricorrano i presupposti indicati del sequestro preventivo ai sensi del primo comma, dell'art. 321, del codice di procedura penale.

<sup>42</sup> Così l'art. 3, comma 1, della legge 29 ottobre 2016, n. 199.

e, quindi, sulla loro occupazione, possa indurli a non denunciare le condizioni di sfruttamento nelle quali sono costretti a lavorare<sup>43</sup>.

### 3.3. *Le misure non penali previste dalla legge n. 199 del 2016*

Le misure contenute nella legge di carattere non penale si riferiscono in gran parte al potenziamento della *Rete del lavoro agricolo di qualità*; al coordinamento tra le istituzioni statali e locali e agli interventi che le amministrazioni pubbliche devono realizzare in connessione con le imprese, le forze sociali e gli altri attori privati, al fine di favorire il contrasto al lavoro nero e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Infine, la legge prevede una modifica della disciplina dei contratti di riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo<sup>44</sup>.

La Rete del lavoro agricolo di qualità è stata istituita dall'articolo 6 del decreto-legge n. 91 del 2014, presso l'INPS, con l'obiettivo di in-

---

<sup>43</sup> Cfr. M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., pp. 247-248.

<sup>44</sup> I contratti di riallineamento retributivo nel settore agricolo sono i contratti mediante i quali le imprese che erogano retribuzioni (e le conseguenti contribuzioni) inferiori a quelle previste dai contratti collettivi di settore, stabiliscono programmi di graduale elevazione delle retribuzioni da esse erogate fino al raggiungimento dei livelli stipendiali legali o contrattuali vigenti. Tali contratti, disciplinati dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 510 del 1996 (così come modificato dall'articolo 23 della legge n. 196 del 1997 e dall'articolo 75 della legge n. 448 del 1998), hanno la funzione di consentire l'emersione dei trattamenti retributivi sconosciuti al fisco ed agli enti previdenziali e assistenziali, nonché di adeguare progressivamente i rapporti di lavoro formalizzati, ma con trattamento economico inferiore ai minimi di legge previsti con riferimento ai contratti collettivi. L'articolo 10 della legge n. 199 del 2016 ha l'obiettivo di superare un contenzioso tra l'INPS e le aziende che verteva sull'applicazione di benefici contributivi, stabiliti nel decreto legge 510 del 1996, per quelle aziende del Mezzogiorno che avessero recepito gli accordi provinciali di riallineamento stipulati dalle associazioni degli imprenditori e dalle organizzazioni sindacali. A questi accordi veniva riconosciuta validità pari a quella attribuita ai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento e, ai fini del godimento dei benefici, l'impresa doveva sottoscrivere appositi verbali di recepimento, da depositare agli uffici provinciali del lavoro e all'INPS. Il successivo cambiamento del quadro normativo, tuttavia, aveva determinato il mancato riconoscimento della validità degli accordi e l'innescarsi di un lungo contenzioso tra imprese e INPS. La nuova disposizione prevede, quindi, per superare questa situazione, che gli accordi provinciali possano demandare la definizione parziale o totale del programma graduale di riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori agli accordi aziendali di recepimento, purché sottoscritti con le stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale.

centivare i comportamenti virtuosi delle imprese agricole con riguardo all'organizzazione del lavoro e, più in generale, al rispetto delle leggi che concernono la produzione agroalimentare. L'obiettivo è quello di creare un ambito riconosciuto di aziende attente alla correttezza dei metodi produttivi, verso il quale orientare la domanda della grande distribuzione e dei consumatori. Possono, infatti, chiedere di essere iscritte alla Rete le imprese agricole che attestino: a) di non avere riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto; b) di non essere state destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative definitive per le violazioni prima richiamate; c) di essere in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi. Sulla base delle adesioni alla Rete viene così formato un elenco di imprese agricole in regola con le disposizioni in materia di lavoro e di contributi previdenziali, utilizzato anche per orientare l'attività di vigilanza nei confronti delle imprese non iscritte alla Rete. Con l'art. 8 della legge 199 del 2016 – che ha ampiamente modificato l'art. 6 del decreto-legge 4 giugno 2014, n. 91, sulla Rete del lavoro agricolo di qualità – sono stati ridefiniti e integrati i requisiti necessari per l'iscrizione degli imprenditori agricoli alla Rete, riguardanti sia l'assenza di condanne penali<sup>45</sup>, sia la mancanza, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative. Tra i nuovi requisiti previsti vi sono inoltre la garanzia da parte dell'impresa dell'applicazione dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali<sup>46</sup> e, infine, di non essere controllate o collegate (ex art. 2359 c.c.) a soggetti che violino i requisiti richiesti.

Una cabina di regia, presieduta da un rappresentante dell'INPS e

---

<sup>45</sup> In particolare, il catalogo dei reati ostativi per l'iscrizione alla Rete è stato notevolmente ampliato. Per iscriversi alla Rete del lavoro agricolo di qualità gli imprenditori non devono essere stati condannati per gli ulteriori, seguenti reati: riduzione in schiavitù (art. 600 c.p.); tratta di persone (art. 601 c.p.); commercio di schiavi (art. 602 c.p.) intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-bis); delitti contro l'incolumità pubblica (artt. 422-452 c.p.); delitti contro la pubblica amministrazione (artt. 314-356 c.p.); delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio (artt. 499-517-*quater* c.p.); delitti contro il sentimento per gli animali (artt. 544-*bis* e 544-*quinquies* c.p.).

<sup>46</sup> Si tratta dei contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, ossia i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali o dalla rappresentanza sindacale unitaria.

alla quale l'articolo 8 della legge ha attribuito numerosi nuovi compiti, sovrintende al complesso delle attività della Rete per il lavoro agricolo di qualità<sup>47</sup>. Tra i nuovi compiti che la legge affida alla cabina di regia vi sono il monitoraggio su base trimestrale dell'andamento del mercato del lavoro agricolo – anche attraverso l'accesso ai dati relativi all'instaurazione, la trasformazione e la cessazione dei rapporti di lavoro, disponibili presso il Ministero del Lavoro – e la valutazione del rapporto tra il numero dei lavoratori stranieri che risultano impiegati e il numero dei lavoratori stranieri ai quali è stato rilasciato il nulla osta per il lavoro agricolo dagli sportelli unici per l'immigrazione. In secondo luogo, la cabina di regia ha il compito di promuovere iniziative in materia di politiche attive del lavoro, di contrasto al lavoro sommerso e di organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, assieme con l'assistenza dei lavoratori immigrati<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Prima della legge n. 199 del 2016 la cabina di regia aveva come compiti principali quelli di deliberare sulla partecipazione o sull'esclusione delle imprese alla Rete, di redigere l'elenco delle imprese aderenti e formulare proposte al Ministero del lavoro e al Ministero delle politiche agricole in materia di lavoro e legislazione sociale nel settore agricolo. L'art. 8 della legge 199 del 2016 ha ampliato la composizione della *cabina di regia* che, originariamente composta da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'economia e delle finanze, è oggi integrata con i rappresentanti del Ministero dell'Interno, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro e dell'Agenzia delle entrate. Tale ampliamento della cabina di regia è avvenuto sia tenendo conto delle competenze in materia di controlli sul lavoro e sull'immigrazione, sia per garantire un più efficace intervento nella valutazione delle richieste di iscrizione, così come nel monitoraggio del settore agricolo e delle sue dinamiche occupazionali, che permetta di proporre adeguati interventi in previsione dei nuovi compiti attribuiti alla Rete. La legge n. 199 ha inoltre integrato anche la composizione della rappresentanza delle parti sociali, prevedendo la presenza delle cooperative agricole.

<sup>48</sup> Per lo svolgimento dei nuovi compiti affidatigli dalla legge n. 199 del 2016 la struttura della Rete si è arricchita con la creazione di nodi locali – sezioni territoriali – con sede presso le Commissioni provinciali integrazione salari operai agricoli (CISOA), cui possono aderire i soggetti che hanno stipulato convenzione con la Rete. Per quanto riguarda i nuovi soggetti che possono aderire alla Rete, l'articolo 8 ha, infatti, previsto la possibilità di apposite convenzioni per gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i centri per l'impiego, gli enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in agricoltura, i soggetti abilitati al trasporto delle persone e le agenzie per il lavoro, nonché gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione. I soggetti privati, sia quelli abilitati al trasporto di persone che quelli autorizzati all'intermediazione di manodopera, devono però rispettare i requisiti previsti per le imprese agricole. L'idea che sta alla base di questa presenza

La legge del 2016 ha poi provato ad affrontare il problema del trasporto dei lavoratori agricoli sui campi, dove svolgono il proprio lavoro di braccianti. La questione del trasporto sul luogo di lavoro è, infatti, di grande rilevanza per il contrasto al caporalato, visto che è proprio l'assenza di una fornitura legale di questo servizio a favorire l'intermediazione illecita del caporale, che normalmente si occupa di reclutare i braccianti e di trasportarli nei campi di proprietà del datore di lavoro. Per questo l'art. 8 della legge del 2016 ha affidato alle sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità la promozione «iniziative per la realizzazione di funzionali ed efficienti forme di organizzazione del trasporto dei lavoratori fino al luogo di lavoro», anche mediante la stipula di convenzioni con gli enti locali e con i soggetti provvisti di autorizzazione al trasporto di persone e in possesso dei requisiti necessari all'iscrizione alla Rete<sup>49</sup>.

Infine, l'articolo 9 della legge del 2016 pone il problema di come affrontare le emergenze che ogni anno, in specifici periodi, si palesano in diversi territori in conseguenza del grande afflusso di lavoratori stranieri per la raccolta stagionale dei prodotti agricoli. Si prevede che per affrontare queste situazioni le amministrazioni statali – il Ministero del

---

territoriale della Rete per il lavoro agricolo di qualità è che tale ampia partecipazione, possa rendere più facile la conoscenza di dati relativi alla quantità, alla capacità, alla qualità e alla specializzazione della manodopera disponibile, nonché una maggiore consapevolezza delle esigenze del territorio, delle caratteristiche della produzione e delle possibilità di ammodernamento dei sistemi produttivi. In altre parole, è attraverso la sezione territoriale della Rete che si cerca di conseguire una maggiore conoscenza dei problemi dell'agricoltura del territorio, delle sue specificità e difficoltà, soprattutto per affrontare e fornire soluzioni a due questioni rilevanti per il contrasto del caporalato, ovvero il collocamento agricolo e il trasporto dei lavoratori sino al luogo di lavoro. Non a caso le sezioni territoriali, in collaborazione con la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, promuovono modalità sperimentali di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, che permetta una modulazione territoriale dei servizi all'impiego.

<sup>49</sup> L'articolo 6, comma 7-bis, del decreto-legge 4 giugno 2014, n. 91 – come modificato dall'art. 8 della legge n. 199 del 2016 – prevede che «gli enti locali possono stabilire che la stipula della convenzione è condizione necessaria per accedere ai contributi istituiti per il trasporto dei lavoratori agricoli dai medesimi enti. Gli enti locali stabiliscono le condizioni e l'ammontare dei contributi tenendo conto di quanto eventualmente previsto dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, in ordine alla quantificazione e ripartizione del costo del trasporto tra imprese e lavoratori. La violazione da parte del trasportatore di quanto previsto dalla convenzione comporta la risoluzione della medesima e l'immediata decadenza dai contributi di cui al secondo periodo».

lavoro, il Ministero delle politiche agricole e il Ministero dell'interno – direttamente coinvolte nella vigilanza e nella tutela delle condizioni di lavoro nel settore agricolo, predispongano congiuntamente un *piano di interventi*. Il piano deve prevedere misure volte alla sistemazione logistica e al supporto dei lavoratori impegnati in attività stagionali di raccolta, con il coinvolgimento delle Regioni, delle Province autonome e delle amministrazioni locali, nonché delle organizzazioni del terzo settore<sup>50</sup>.

Il quadro fin qui descritto delle politiche di settore va completato con le attività affidate, dando così attuazione all'art. 9 della legge n. 199 del 2016, al *Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura*. Questo nuovo organo istituito dall'art. 25-*quater* del decreto-legge n. 119 del 2018, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha la funzione promuovere la programmazione di una strategia per il contrasto al fenomeno del caporalato e del connesso sfruttamento lavorativo in agricoltura<sup>51</sup>. Il Tavolo nella sua attività programmatica si propone di coniugare le azioni repressive volte all'emersione delle

---

<sup>50</sup> Il piano deve prevedere, inoltre, forme di collaborazione con le sezioni territoriali della Rete anche per realizzare modalità sperimentali di collocamento agricolo che tengano conto delle caratteristiche produttive dei territori. Lo stato di attuazione del Piano è contenuto in un'apposita relazione presentata al Parlamento dai ministeri del lavoro, delle politiche agricole e dell'interno.

<sup>51</sup> Come previsto dall'art. 25-*quater*, commi 1 e 2 del decreto-legge n. 119 del 2018, convertito dalla legge n. 136 del 17 dicembre 2018, il Tavolo è presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (o da un suo delegato) ed è composto da 11 membri istituzionali rappresentanti dell'Autorità politica delegata per la coesione territoriale, dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ANPAL, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'INPS, del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, del Corpo della guardia di finanza, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Alle riunioni del Tavolo partecipano rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori del settore agricolo e delle Organizzazioni del Terzo Settore impegnate nel contrasto allo sfruttamento lavorativo. Funzione principale del Tavolo caporalato è la definizione e l'attuazione della strategia nazionale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura contenuta nel Piano Triennale. Il Tavolo riveste un ruolo di indirizzo e coordinamento delle istituzioni coinvolte al fine di assicurare la programmazione e la gestione condivisa degli interventi a livello nazionale e locale. Il Tavolo si raccorda inoltre con la cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità al fine di rafforzare questo strumento, valorizzando le imprese iscritte e i loro prodotti.

situazioni di illegalità presenti sui territori, con interventi a carattere preventivo finalizzati a fornire al produttore un'alternativa legale ai "servizi" offerti dai caporali, sostenibile da un punto di vista economico e sociale. La programmazione delle principali azioni, concordata tra tutti i partecipanti al Tavolo, è stata raccolta nel "Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-22)", approvato dal Tavolo lo scorso 20 febbraio 2020<sup>52</sup>.

#### **4. Il reato di sfruttamento del lavoro: una vicenda paradigmatica dei problemi che incontra oggi l'attuazione dei diritti costituzionali di chi lavora**

A ormai sette anni dalla modifica dell'articolo 603-*bis* c.p. la vicenda del reato di sfruttamento del lavoro ha ampiamente oltrepassato i confini del contrasto al fenomeno del caporalato in agricoltura, che aveva costituito il principale obiettivo della legge 29 ottobre 2016, n. 199. Sono stati innanzitutto gli scioperi, le denunce dei lavoratori e alcune importanti inchieste giornalistiche a rivelare la varietà delle realtà sociali nelle quali, nell'Italia degli anni Duemila, prospera lo sfruttamento lavorativo. Inoltre, alcune importanti inchieste giudiziarie degli ultimi anni hanno rivelato come questa modalità di organizzazione del lavoro, basata su condizioni offensive per la libertà e la dignità dei lavoratori, sia diventata un modello produttivo presente in tutte le aree geografiche del Paese, anche in quelle economicamente più sviluppate e si sia diffusa anche in settori economici nuovi e ad alta innovazione tecnologica e produttiva<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Il *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-22)* è consultabile sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'ultima relazione annuale sullo stato di attuazione del Piano è quella presentata al Parlamento il 21 giugno 2023, ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge 29 ottobre 2016 n. 199, e riguardante il secondo anno di attuazione del Piano Triennale. Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *XIX Legislatura*, Doc. CCXXVI, n. 1 – *Relazione sullo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, aggiornata al mese di giugno 2022*, presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il 23 giugno 2023; annunciato nella seduta n. 84 del 5 luglio 2023.

<sup>53</sup> Non a caso si parla oggi diffusamente di "caporalato digitale" per descrivere quei fenomeni di sfruttamento lavorativo realizzati attraverso le piattaforme digitali, che permettono al datore di lavoro di occultare dietro una "gestione algoritmica del lavoro" e una valutazione automatizzata delle *performance*, l'esercizio illecito delle

Il carattere in alcuni settori strutturale dei fenomeni di sfruttamento induce la scienza giuridica a ripensare il proprio approccio al problema. I penalisti, sulla base di una giurisprudenza sempre più consolidata, si interrogano sui requisiti essenziali per la configurazione del reato di cui all'art. 603-*bis*: in particolare sulle condizioni che la legge stabilisce quali indici dello sfruttamento lavorativo<sup>54</sup>. Gli studiosi del diritto del lavoro prendono atto dell'incapacità di contenere un fenomeno – tradizionalmente proprio del loro campo di studio – con in soli strumenti dell'attuale legislazione lavoristica<sup>55</sup>. È, tuttavia, sul piano del diritto costituzionale che deve emergere una riflessione complessiva sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo e sugli strumenti più idonei per contrastarlo. Non solo per la manifesta incompatibilità del modello produttivo che lo esprime con la Costituzione repubblicana, ma soprattutto perché il fenomeno dello sfruttamento lavorativo può dirsi oggi esemplare della crisi e dei molteplici problemi – da troppo tempo aperti e mai risolti – che il nostro ordinamento incontra nell'attuazione dei diritti costituzionali di chi lavora.

---

sue tradizionali prerogative di organizzazione, selezione e controllo sulla prestazione lavorativa. Cfr. sul tema A. MERLO, *Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il «caporalato digitale»*, in *Sistema Penale*, 2.6.2020, §2; M. BARBERIO, V. CAMURRI, *L'amministrazione giudiziaria di Uber: un possibile cortocircuito tra il sistema giuslavoristico e le misure di prevenzione*, in *Giurisprudenza Penale web*, n. 7-8/2020.

<sup>54</sup> Sul tema si veda soprattutto l'indagine condotta da A. DI MARTINO, *Tipicità di contesto a proposito dei c.d. indici di sfruttamento nell'art. 603-bis c.p.*, in *Archivio penale*, Fasc. 3/2018, pp. 1-64. Cfr. inoltre L. BIN, *Problemi «interni» e Problemi «esterni» del reato di intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro (art. 603 bis c.p.)*, in *La Legislazione Penale*, 10.3.2020; P. BRAMBILLA, *«Caporalato tradizionale» e «nuovo caporalato»: recenti riforme a contrasto del fenomeno*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, Fasc. I-II/2017, pp. 188-222; F. GIANFROTTA, *Intermediazione e sfruttamento del lavoro: luci e ombre di una riforma necessaria. Come cambia la tutela penale dopo l'approvazione della legge n. 199/2016*, in *Questione Giustizia*, 1.3.2017; S. SEMINARA, *Nuove schiavitù e società «civile»: il reato di sfruttamento del lavoro*, in *Diritto penale e processo*, Fasc. 2/2021, pp. 37-144.

<sup>55</sup> D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fasc. 2/2018, pp. 229-263; M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, Fasc. 2/2017, pp. 113-118.

#### 4.1. L'applicazione del nuovo reato in altri settori produttivi e la "scoperta" della diffusione dello sfruttamento lavorativo in Italia

Il primo profilo di rilievo per il diritto costituzionale, emerso dalla vicenda del caporalato, è stata la "scoperta" della gravità, del carattere sistemico e infine della diffusione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo anche oltre i confini del lavoro agricolo, entro il quale – fino alla seconda metà degli anni Dieci – sembrava circoscritto. Una scoperta progressiva che ha dato il senso e la misura, senza dubbio sconcertanti, del grave arretramento delle tutele lavoristiche patito nel nostro Paese<sup>56</sup>. Fu grazie alle prime imponenti proteste dei braccianti, tra il 2010 e il 2011, che l'opinione pubblica nazionale cominciò a conoscere la gravità delle condizioni di lavoro in alcune zone del meridione e, con esse, la totale ineffettività in quelle aree dei diritti fondamentali dei lavoratori sanciti dalla nostra Costituzione. La risposta sul piano esclusivamente penale è stata la logica conseguenza della percezione di un fenomeno che, sebbene caratterizzato da gravissime vessazioni nei confronti dei lavoratori, appariva ai più come marginale. In primo luogo perché riguardava l'agricoltura, un settore considerato secondario per il suo peso economico e per la scarsa innovazione tecnologica che ne caratterizza la produzione, specie nel meridione<sup>57</sup>; in secondo luogo

---

<sup>56</sup> Cfr. OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Geografia del caporalato*. Quaderno 1, Roma, 2019, pp. 8-17.

<sup>57</sup> Al contrario secondo M. OMIZZOLO, *Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell'Agro Pontino*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2020, Parte I, pp. 1-36, «da trent'anni a questa parte le zone rurali d'Europa stanno sperimentando profonde trasformazioni a livello di modello produttivo e organizzazione della forza-lavoro. Si è affermato in molte aree il cosiddetto modello californiano, in cui si sfrutta manodopera vulnerabile per rispondere all'intensificazione e alla fluttuazione della domanda di ortofrutta da parte della grande distribuzione organizzata e dell'industria conserviera, in un quadro di crescita e deregolamentazione dei commerci internazionali. Si tratta di un fenomeno complesso, in continua evoluzione, sistemico al punto da essere specifico del capitalismo contemporaneo, collegato al calo del tasso dei profitti, alla crescente competizione globale, alle norme vigenti sulle migrazioni e sul mercato del lavoro, alla necessità di produrre merci e servizi a basso costo per essere vendibili in un regime di bassi salari, alla necessità di gestire il calo dei prezzi dei prodotti agricoli imposto dalla grande distribuzione organizzata e alla sua storica porosità alle mafie e ai loro capitali illeciti. Sotto questo profilo, si deve superare un diffuso pregiudizio marginalista, assai ripetuto ad esempio da parte della stampa nazionale e internazionale e anche del dibattito accademico» (*ivi*, pp. 6-7). Cfr. sulla questione A. CORRADO, C. DE CASTRO, D.

perché coinvolgeva in gran parte lavoratori stranieri migranti irregolari o richiedenti asilo temporaneamente presenti nel nostro Paese, isolati socialmente, quando non apertamente osteggiati dalle forze politiche anche solo per la loro presenza sul territorio nazionale<sup>58</sup>; infine, l'ambito territoriale di tale vicende sembrava circoscritto a zone con una forte presenza di organizzazioni criminali di tipo mafioso, il che induceva a ritenere le aziende che praticavano il caporalato e lo sfruttamento lavorativo riconducibili o, comunque, fortemente condizionate da un contesto imprenditoriale e territoriale caratterizzato dalla presenza della criminalità organizzata<sup>59</sup>.

Il secondo momento importante di disvelamento della gravità del fenomeno è stato quello precedente all'approvazione della legge n. 199 del 2016. In particolare emerse sempre più chiaramente il carattere sistemico e diffuso dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e soprattutto la sua integrazione e la sua sostanziale compatibilità con la filiera

---

PERROTTA, *Migration and agriculture: Mobility and change in the Mediterranean area*, New York, 2017 e J.P. BERLAN, *La longue histoire du modèle californien*, in *Forum Civique Européen, Le gout amer des nos fruit et legumes. L'exploitation des migrants dans l'agriculture intensive en Europe*, 2002.

<sup>58</sup> Anche sotto questo profilo per M. OMIZZOLO, *Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia*, cit., p. 7, «Non si tratta dell'espressione di un capitalismo solo agricolo e peraltro arretrato, appunto marginale rispetto all'evoluzione del capitalismo globale, ma al contrario evoluto, proprio di una globalizzazione dei mercati, dei profitti e della conseguente sottodeterminazione dei diritti in capo ai soggetti che all'interno di questo sistema risultano socialmente più fragili e meno rappresentati. Ciò vale, ovviamente, in primis per gli immigrati, senza però escludere gli autoctoni, anziani in pensione con retribuzioni insufficienti a garantire loro livelli di vita e di cura adeguati, donne autoctone e straniere che, all'interno di tale sistema, subiscono gli effetti perversi dello sfruttamento, sperimentando sul proprio corpo la bramosia di potere, controllo e dominio del datore di lavoro. Sono, infatti, crescenti i casi di donne braccianti che subiscono non solo forme varie di sfruttamento lavorativo ma anche di ricatto e violenza sessuale».

<sup>59</sup> Naturalmente il collegamento tra caporalato e organizzazioni criminali, anche di tipo mafioso, è in alcune aree del Paese ancora molto forte e rende indubbiamente più difficile la repressione del fenomeno. Come ricorda D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro*, cit., p. 263, la contiguità dei due fenomeni ha indotto il legislatore a introdurre nella legge 199 del 2016 alcuni istituti mutuati dal sistema del normativo di contrasto alle mafie, in tema di collaborazione con la giustizia e confisca. Per un quadro d'insieme del collegamento tra i due fenomeni si vedano i rapporti «Agromafie e caporalato», curati dall'Osservatorio Placido Rizzotto in collaborazione con la Flai Cgil: da ultimo il volume *Agromafie e caporalato. Sesto rapporto*, (a cura dell'OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO), Roma, 2023.

legale della produzione agroalimentare italiana. Di fronte a questa sua diffusione nel mondo dell'economia legale si è resa palese, tra il 2011 e il 2016, l'inadeguatezza della prima formulazione dell'art. 603-*bis* c.p. quale strumento di repressione del fenomeno. Si è così progressivamente compreso che le condizioni di lavoro inaccettabili e offensive della libertà e della dignità dei lavoratori erano diventate, in alcune aree del Paese, un vero e proprio modello produttivo e sociale e, anche per questo, non più bisognose – se non marginalmente – di avvalersi per imporsi di violenze, minacce e intimidazioni nei confronti dei lavoratori sfruttati<sup>60</sup>.

Infine, la terza e ultima “scoperta” si è prodotta grazie all'applicazione della nuova formulazione dell'articolo 603-*bis* del codice penale, approvata con la legge del 2016. Proprio l'estensione della condotta penalmente rilevante, ben oltre quella del solo intermediario, ha consentito di perseguire lo sfruttamento lavorativo anche ad opera del solo datore di lavoro, in situazioni dove manca o è difficilmente individuabile un caporale intermediario. Negli ultimi anni le inchieste giudiziarie hanno, quindi, coinvolto alcune aziende del settore della logistica e della consegna di cibi a domicilio, attive in tutto il Paese, evidenziando così condizioni di lavoro gravemente precarie e vessatorie in settori e aree geografiche urbane molto distanti dalle realtà sociali del caporalato in agricoltura<sup>61</sup>.

La realtà emersa negli ultimi anni risulta inquietante, testimonia l'insufficienza di una repressione esclusivamente penale del fenomeno e ripropone con forza il tema politico e costituzionale del rispetto e

---

<sup>60</sup> D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema: un contributo sociologico*, in E. RIGO (a cura di), *Leggi, migranti e caporali, Prospettive critiche di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, cit., pp. 15-30; V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 2/2012, p. 304; C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e diritto*, Fasc. 2/ 2016, p. 326.

<sup>61</sup> Come scrivono M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 238: «si può affermare che anche per lo sfruttamento vero e proprio (che, cioè, prescinde dall'intermediazione), è ben possibile parlare di fenomeno fluido che nella realtà può assumere le forme più varie. Infatti, esso, che, come la cronaca conferma, non è appannaggio esclusivo di alcune aree geografiche o specifici settori produttivi ma si presenta trasversale, si conforma morfologicamente alle peculiarità del territorio e alla catena organizzativo-produttiva nella quale si inserisce».

dell'attuazione dei diritti fondamentali dei lavoratori e delle lavoratrici. Una realtà – quella dell'Italia degli anni Duemila – caratterizzata dalla diffusione dello sfruttamento lavorativo in molteplici settori dell'economia italiana, con lunghissimi orari di lavoro, ritmi di lavoro estenuanti senza pause e periodi di riposo, straordinari imposti sotto la minaccia del licenziamento, mancato riconoscimento della malattia, occultamento degli infortuni sul lavoro, pagamento di retribuzioni inferiori alle ore di lavoro effettivamente prestate e, comunque, totalmente inadeguate rispetto al lavoro svolto, mancato pagamento dei contributi. Sono tutti aspetti che fanno emergere in alcuni settori produttivi un alto grado di ineffettività delle norme costituzionali a tutela dei lavoratori. Ciò chiama in causa, innanzitutto, l'attuale legislazione del lavoro incapace di prevenire e contenere un simile fenomeno, l'insufficienza e, in alcuni casi, l'assenza dei controlli, la debolezza dei sindacati e, più in generale, delle forme attuali e tradizionali dell'autonomia collettiva.

Si può dire oggi indubbiamente superata quella raffigurazione del caporalato e delle condizioni di lavoro che ne sono espressione, quali forme arcaiche di sfruttamento riguardanti settori economici e contesti geografici arretrati sul piano produttivo. Allo stesso tempo non è più possibile ridurre lo sfruttamento lavorativo a fenomeno marginale, esclusivamente delinquenziale e quindi legato alle attività e ai territori delle cosiddette imprese criminali. Emerge al contrario la necessità di ripensare radicalmente gli strumenti e le forme di attuazione dell'ampio catalogo di diritti e di doveri racchiuso nel Titolo III, Parte I, della Costituzione italiana, a partire proprio da quella sanzione penale che, costruita per contrastare il caporalato nella raccolta di pomodoro nelle campagne del Sud d'Italia, ha progressivamente svelato una realtà di sfruttamento e sopraffazione estesa in tutto il Paese.

#### *4.2. L'incompatibilità con la Costituzione italiana di un modello produttivo fondato sullo sfruttamento del lavoro: l'art. 603-bis come norma a garanzia dei diritti costituzionali di chi lavora*

L'articolo 603-*bis* del codice penale che sanziona l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro deve essere letta come una norma direttamente attuativa della Costituzione, perché posta a tutela della libertà e della dignità della persona che lavora e a garanzia dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori contenuti nel Titolo III, Parte I, della

Carta. Ad avvalorare questa tesi contribuisce innanzitutto la formulazione del reato che individua, quali indici di sfruttamento, alcune condizioni del rapporto di lavoro che violano i diritti fondamentali di chi lavora affermati nella Costituzione o che si configurano come gravi omissioni dei doveri dell'impresa e dei datori di lavoro nell'esercizio dell'iniziativa economica.

È questo il caso degli indici di sfruttamento riferibili alle tutele e ai diritti sanciti dall'art. 36 Cost., per i quali sono condizioni che indicano lo sfruttamento lavorativo: «la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo [...] comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato»<sup>62</sup>, nonché «la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, [...] alle ferie»<sup>63</sup>. Sono proprio gli indici che riguardano l'equa retribuzione in senso complessivo – e quindi comprensiva dei limiti di orario, del riposo settimanale e delle ferie – a costituire i primi e forse più comuni indicatori rivelatori della sussistenza di una condizione di sfruttamento lavorativo. La loro formulazione ricalca, con parole quasi identiche, le espressioni utilizzate dalla Costituzione nel dettato dell'art. 36, con l'intento evidente di sanzionarne penalmente le viola-

---

<sup>62</sup> Così è definito il primo indice di sfruttamento indicato nel terzo comma, dell'art. 603-*bis* c.p., che pone al centro la retribuzione come sicuro indicatore della sussistenza di una condizione di sfruttamento. Quest'ultima ricorre, infatti – secondo l'articolo in questione –, tutte le volte che la retribuzione sia «palesamente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato». Giudicano positivamente il richiamo ai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative – che mancava nella precedente formulazione dell'articolo – A. CISTERNA, *È sfruttamento la violazione di prescrizioni minime*, in *Quotidiano del Diritto*, 17 novembre 2016, p. 1 e S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., p. 634, perché idoneo ad escludere il riferimento a contratti collettivi c.d. «pirata» e a contrastare l'azione di sindacati gialli, costituiti all'occorrenza in microaree territoriali per concordare lo sfruttamento di manodopera d'intesa con i committenti. A. DI MARTINO, «Caporalato» e repressione penale, cit. p. 117, S. FIORE, *Dignità degli uomini e (punizione dei) caporali*, cit., p. 882 ed E. LO MONTE, *Osservazioni sull'art. 603-*bis* c.p.*, cit., p. 959, criticano invece la clausola di chiusura di questo primo indice, che rileva una condizione di sfruttamento quando la retribuzione sia corrisposta in modo «comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato». L'indice, che riproduce uno dei requisiti richiesti dal primo comma dell'art. 36 Cost., è per questi autori un parametro valutativo fortemente indeterminato, che lascia troppa discrezionalità al giudice.

<sup>63</sup> Così il secondo indice di sfruttamento di cui al terzo comma, dell'art. 603-*bis* del codice penale.

zioni più gravi e reiterate. Altrettanto chiaro è inoltre il collegamento con l'articolo 37 Cost., che riserva particolari tutele alla donna lavoratrice in caso di maternità e che tutela il lavoro minorile stabilendo il limite minimo di età per il lavoro salariato. L'articolo 603-*bis* c.p. ne sanziona penalmente le violazioni più gravi e reiterate, individuando tra gli indici dello sfruttamento la violazione della normativa relativa all'aspettativa obbligatoria per maternità e prevedendo l'aumento della pena da un terzo alla metà, quale aggravante specifica del reato, nel caso che uno o più dei soggetti reclutati in condizioni di sfruttamento siano minori in età non lavorativa<sup>64</sup>.

D'altra parte anche gli altri indici di condizioni di sfruttamento lavorativo, elencati ai numeri 3) e 4) del terzo comma dell'art. 603-*bis* c.p., quali: «la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro» e «la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti» accolgono espliciti riferimenti ai limiti posti dal secondo comma dell'art. 41 Cost. all'esercizio della libera iniziativa economica dei privati<sup>65</sup>. Questi due ulteriori indici di sfruttamento fanno, infatti, riferimento a condizioni lavorative che espongono la persona che lavora ad un grave pregiudizio per la sua libertà, per la sua salute, per la sua sicurezza e per la sua stessa dignità.

Sono proprio la libertà e la dignità della persona i beni giuridici tutelati dal delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, introdotto all'articolo 603-*bis* del codice penale e non a caso collocato all'interno della sezione I, «Dei delitti contro la personalità individuale», e precisamente nel suo capo III, intitolato «Dei delitti contro la libertà individuale»<sup>66</sup>. Tale delitto è infatti un attentato allo *status liber-*

<sup>64</sup> Così il numero 2), quarto comma, dell'art. 603-*bis* del codice penale.

<sup>65</sup> Una garanzia rinforzata, peraltro, con riguardo alla sicurezza sul lavoro dalla previsione, quale aggravante specifica del reato, «l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro» (così il numero 3, quarto comma, dell'art. 603-*bis*, c.p.).

<sup>66</sup> Così la dottrina ampiamente maggioritaria tra cui ricordiamo: A. GIULIANI, *I reati in materia di «caporalato», intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, Padova, 2015, pp. 91 ss.; S. DE BONIS, *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA e M. PAPA (a cura di), *Trattato di diritto penale. Legislazione penale speciale. Diritto penale del lavoro*, Torino, 2015, p. 534; M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 234; A. SCARCELLA, *Il reato di caporalato entra nel codice penale*,

tatis della persona, che lavora in condizioni caratterizzate dall'aperta violazione dei principi costituzionali di libertà e dignità e che, per questo, sono indici rivelatori di uno sfruttamento dolosamente imposto da caporali e datori di lavoro. È perciò una garanzia penale posta allo scopo di tutelare la persona che lavora dalle condotte di coloro che, approfittando del suo stato di bisogno, ledono i suoi diritti fondamentali, impediscono la sua libertà di autodeterminarsi, offendono la sua dignità e di fatto precludono quella liberazione dal bisogno attraverso il lavoro promessa dalla Costituzione italiana. In tale quadro, non serve più per la configurazione del reato che queste condotte lesive siano compiute dal datore di lavoro o da un intermediario con violenza o minaccia, perché esse sono già di per sé idonee a conculcare la libertà e la dignità della persona e a ledere i suoi diritti fondamentali, in quanto lavoratore o lavoratrice, tutelati dalla Costituzione. La violenza e minaccia nei confronti del lavoratore sfruttato – requisiti non più richiesti per la configurazione del reato base – daranno luogo, ove ricorrano, ad un consistente aumento di pena, con la previsione della reclusione da cinque a otto anni.

Infine, proprio il richiamo all'articolo 41 della Costituzione e ai modi nei quali deve svolgersi la libera iniziativa economica dei privati spiega la previsione, all'articolo 3 della legge n. 199, del 2016, del controllo giudiziario dell'azienda presso cui è stato commesso il reato. L'amministrazione controllata dell'azienda nella quale si svolse lo sfruttamento lavorativo può essere disposta dal giudice «qualora l'interruzione dell'attività imprenditoriale possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale». In questo caso è evidente l'intento del legislatore di preservare l'attività economica sia per il suo valore intrinseco, che per tutelare i rapporti di lavoro che essa ha prodotto<sup>67</sup>. Compito dell'amministratore giudiziario sarà quello di risanare l'azienda,

---

in *Diritto Penale e Processo*, n. 10/2011, p. 1190; S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., p. 628. Critica invece tale collocazione sistematica V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n. 2/2018, pp. 296 ss.

<sup>67</sup> Cfr. G. MINICUCCI, *Sequestro dell'azienda e delitto di «caporalato»: una recente applicazione del principio di proporzionalità*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 7/2023, p. 706; E. BIRITTERI, *I nuovi strumenti di bonifica aziendale nel codice antimafia: amministrazione e controllo giudiziario delle aziende*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, n. 3-4/2019, pp. 854 ss.

affiancandosi all'imprenditore nella sua gestione e rimuovendo quelle condizioni di sfruttamento che hanno piegato l'impresa a una condotta delittuosa. L'idea di base che ha condotto alla definizione di quest'istituto è, quindi, quella di sradicare il modello di impresa fondato sullo sfruttamento lavorativo, contrapponendo ad esso un modello rispettoso dei diritti e delle libertà dei lavoratori e, per questo, coerente con i limiti posti dalla Costituzione nello svolgimento dell'iniziativa economica privata. La stessa logica del contrasto alla diffusione di attività economiche basate sullo sfruttamento dei lavoratori è espressa dalla previsione di un'*aggravante specifica*, quando la condotta delittuosa messa in atto dall'azienda riguardi un numero di lavoratori superiore a tre, nonché la *commisurazione della multa* sulla base del numero dei lavoratori reclutato: due norme entrambe finalizzate a contrastare con una sanzione maggiore quelle attività che elevano lo sfruttamento lavorativo a modello produttivo, attentando ai diritti e alle libertà di più lavoratori<sup>68</sup>. Dal quadro complessivo di tutti questi elementi emerge una totale incompatibilità dello sfruttamento lavorativo con la Costituzione repubblicana. Questo viene inteso dall'art. 603-*bis* c.p., ma più in generale da tutte le norme contenute nella legge 29 ottobre 2016, n. 199, come un modello di organizzazione criminale del lavoro, consistente nell'approfittarsi dello stato di bisogno in cui si trova chi è costretto ad accettare condizioni di sfruttamento apertamente lesive dei propri diritti costituzionali. Le norme introdotte dalla legge del 2016 si rivelano quindi come garanzie dei molteplici diritti e libertà dei lavoratori e delle lavoratrici contenuti negli articoli del Titolo III, essenziali al ruolo del lavoro quale strumento di liberazione dal bisogno della persona in condizioni non degradanti. Ciò è reso possibile dalla stessa configurazione del reato, che non riguarda una condotta lesiva di uno specifico diritto, ma persegue le condotte di intermediari e imprenditori che determinano una condizione di sfruttamento incompatibile con i principi e le norme affermati nella Costituzione italiana<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Si tratta rispettivamente dell'aggravante specifica di cui numero 1), del quarto comma, dell'art. 603-*bis* c.p., che comporta – quando i lavoratori reclutati siano superiori a tre – l'aumento della pena da un terzo alla metà, e della previsione per il *reato base* – in aggiunta alla reclusione – della multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato (art. 603-*bis*, primo comma). Infine, per casi nei quali il *reato sia commesso mediante violenza o minaccia* si prevede la multa da 1.000 a 2.000 euro, per ciascun lavoratore reclutato (art. 603-*bis*, secondo comma).

<sup>69</sup> Si tratta quindi, nella nuova formulazione dell'art. 603-*bis*, di due diverse ipotesi

La valenza e il rilievo anche collettivo – e non solo individuale – della tutela penale apprestata dalla legge del 2016 si spiega, così, con il carattere allo stesso tempo individuale e collettivo dei diritti fondamentali di chi lavora: diritti affermati nella Costituzione le cui tutele e garanzie passano sempre per misure, strumenti e modalità di attuazione collettive che, proprio in quanto tali, riescono a dispiegare la propria effettività in modo generalizzato, con riferimento a una medesima azienda e a un medesimo settore lavorativo.

Il nuovo articolo art. 603-*bis* c.p. si presenta quindi come una norma attuativa della Costituzione, perché necessaria a contrastare un fenomeno caratterizzato dalla generalizzata violazione dei fondamentali diritti costituzionali dei lavoratori. D'altra parte questa necessità e idoneità del diritto penale al fine di tutelare e garantire i diritti fondamentali non può dirsi, in questo come in altri contesti, di per sé sufficiente ad assicurare né una integrale protezione dai fenomeni di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo che abbiamo descritto, né tantomeno una piena effettività dei diritti dei lavoratori riconosciuti nella Costituzione italiana.

#### *4.3. Limiti e critiche alla repressione penale dello sfruttamento lavorativo*

Nonostante gli effetti positivi prodotti dalla legge 29 ottobre 2016, n. 199, sono emersi nei sette anni di applicazione del nuovo testo

---

di reato che non solo riguardano due diversi soggetti attivi e due differenti condotte tipiche: il caporale intermediario «che recluta» e l'imprenditore «che utilizza, assume o comunque impiega» la manodopera ai fini di sfruttamento, ma si differenziano anche per lo stesso elemento soggettivo del reato. Come evidenzia S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., pp. 628 e 630-631, nel reclutamento le condizioni di sfruttamento «perdono la valenza di elemento del fatto tipico, non costituiscono più, come nella fattispecie previgente, una caratterizzazione essenziale della attività lavorativa, ma si spostano sul versante soggettivo, atteggiando, così, il reato come reato a dolo specifico. L'esito dell'operazione è duplice. Da un lato, si restringe l'ambito di rilevanza della fattispecie ai soli fatti di reclutamento sorretti dalla specifica finalità – oggetto di necessario accertamento in sede probatoria – di destinare i lavoratori a situazioni lavorative in condizioni di sfruttamento. Dall'altro lato, tuttavia, si anticipa la soglia di rilevanza del fatto in quanto non sarà necessario che l'impiego in condizioni di sfruttamento si verifichi». Diversamente nella condotta del datore di lavoro le condizioni di sfruttamento entrano nella determinazione del fatto tipico in quanto qualificano la condotta attiva dell'imprenditore, coerentemente con il fatto che esse sono di solito a questo direttamente ascrivibili.

dell'art. 603-*bis* anche alcuni importanti *limiti* della repressione penale del fenomeno dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo. Le difficoltà incontrate nel contrasto al caporalato e la persistente diffusione del fenomeno nella realtà sociale ed economica del nostro Paese ha suscitato un ampio dibattito. Non sono mancate nella discussione – diffusa anche al di fuori del mondo dei giuristi – alcune *critiche* all'attuale disciplina penale dello sfruttamento del lavoro, provenienti da orientamenti tra di loro anche molto diversi<sup>70</sup>. È quindi importante, per interrogarsi sul senso complessivo della repressione penale dello sfruttamento lavorativo e per riflettere sul suo rilievo costituzionale, passare in rassegna tanto i limiti emersi dall'applicazione del nuovo art. 603-*bis* – e delle norme ad esso collegate –, quanto le critiche formulate in primo luogo dalla dottrina penalistica e lavoristica<sup>71</sup>. Tanto più che vagliare i limiti e le critiche dell'uso del diritto penale in questo campo risulta necessario non solo per migliorare le forme e le politiche di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo, ma soprattutto per affrontare la questione, dalla quale siamo partiti, dell'attuazione dei diritti costituzionali di chi lavora.

Innanzitutto, per quanto riguarda i *limiti* della repressione penale del fenomeno, è emersa nella prassi la perdurante difficoltà per le vittime dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo di agire

<sup>70</sup> Vi sono innanzitutto coloro che, come T. PADOVANI, *Necessario un nuovo intervento per superare i difetti*, cit. e V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, cit., pp. 296 ss., criticano l'eccessiva estensione della portata applicativa della fattispecie prodotta dall'intervento del 2016, con riferimento ad alcuni indici di sfruttamento come quello riguardante le violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro. Vi sono poi coloro come L. BIN, *Problemi "interni" e Problemi "esterni"*, cit., pp. 26-27, che invece esprimono riserve sulla necessità di un'autonoma previsione di reato, per condotte che continuerebbero a rientrare nella previsione dell'art. 600, comma 2, c.p., o chi, come S. SEMINARA, *Nuove schiavitù e società "civile"*, cit., pp. 14 ss., sostanzialmente nega rilevanza autonoma alla fattispecie di cui all'art. 603-*bis*, interpretandola quale reato prossimo alla servitù e, pertanto, troppo mite quanto alle sanzioni previste al primo comma.

<sup>71</sup> Forse la critica più comune, sia tra i giuristi che tra gli studiosi di altre discipline che si sono occupati del fenomeno, è quella dell'insufficienza del solo strumento penale per contrastare il caporalato e lo sfruttamento lavorativo. Cfr. V. PINTO, *Gli interventi legislativi regionali di contrasto al lavoro nero*, cit., p. 304; S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., pp. 637-638; V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, cit., pp. 296 ss.; C. FALERI, «Non basta la repressione». *A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e diritto*, Fasc. 2/2021, pp. 257-279.

in giudizio per far valere il rispetto dei propri diritti<sup>72</sup>. Si tratta nella maggior parte dei casi di lavoratori migranti, spesso irregolari, con una scarsa consapevolezza dei propri diritti e che vivono una particolare condizione di soggezione e vulnerabilità nei confronti di intermediari e sfruttatori. Tutti fattori che rendono spesso difficile, quando non improbabile, la loro attivazione processuale. A questo si aggiunge la difficoltà, una volta denunciato il reato di cui si è stati vittima, di seguire il lungo *iter* giudiziario necessario per vedersi riconosciute le tutele e i risarcimenti dovuti. Tali difficoltà sono, del resto, il prodotto di contesti lavorativi e ambientali caratterizzati da una scarsa informazione e sindacalizzazione dei lavoratori e dalla insufficienza dei controlli da parte degli enti incaricati della vigilanza. Inoltre, l'accertamento delle condizioni di sfruttamento non è sempre agevole per le reticenze opposte da parte delle altre vittime, che spesso rinunciano a testimoniare e a raccontare le vessazioni subite per il timore di ritorsioni o di conseguenze loro sfavorevoli. Senza contare il carattere in molti casi stagionale dei lavori oggetto di sfruttamento e il venir meno della presenza sul territorio degli stessi lavoratori che ne sono stati vittime, che rendono in molti casi difficile la ricostruzione dei fatti alla base dei procedimenti penali per il reato di cui all'art. 603-*bis*<sup>73</sup>.

Infine, specie negli ultimi anni, abbiamo assistito a un'evoluzione delle forme dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, come in altri settori, con aziende e attività imprenditoriali che, dietro un'apparente ragione sociale legale, celano condizioni di lavoro fortemente vessatorie per i dipendenti: una di queste nuove forme di intermediazione finalizzate allo sfruttamento lavorativo

---

<sup>72</sup> Come mettono in evidenza M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 248, le tutele lavoristiche del lavoratore sono subordinate alla costituzione della vittima come parte civile, in mancanza della quale il lavoratore non può trarre alcun vantaggio diretto dal processo penale a carico del suo datore di lavoro.

<sup>73</sup> Su questi profili si soffermano ampiamente M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *ivi*, pp. 248-249, per le quali «l'assenza di significativi contenziosi giurisprudenziali civili costituisce un ulteriore sicuro indizio della mancanza di effettività dei dispositivi giuridici di tutela dei diritti dei lavoratori (anche a causa degli stretti termini di decadenza per l'esercizio di quasi tutti i più importanti diritti e dei costi economici sempre più elevati per l'accesso alla giustizia), il che dovrebbe far riflettere anche a un ripensamento degli strumenti giurisdizionali – individuali e collettivi – di tutela dei diritti dei soggetti più vulnerabili, [...] con la previsione, ad esempio, di idonei meccanismi di "agevolazione delle denunce"».

è quella riconducibile alle cosiddette «imprese senza terra». In molte regioni, anche del Nord, ad alta vocazione agricola, le inchieste giudiziarie e i controlli dell'Ispettorato del lavoro hanno evidenziato come si vadano diffondendo nel settore agro-alimentare false cooperative che somministrano manodopera in conto terzi. Queste cooperative si occupano dell'assunzione, dell'inquadramento, del pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali dei lavoratori e di tutti gli aspetti amministrativi legati al rapporto di lavoro: visite mediche, contratti di assunzione, registrazione del numero delle giornate lavorative e trasmissione dei dati all'Inps. L'imprenditore si limita a richiedere il numero di braccianti di cui ha bisogno per un determinato periodo e a pagare alla fine la cooperativa per il complessivo servizio prestato<sup>74</sup>.

Nella realtà molte di queste cooperative non hanno alcuna funzione mutualistica, né prevedono alcuna partecipazione dei soci lavoratori alla gestione dell'impresa. Esse nascondono dietro la loro facciata legale attività e pratiche di intermediazione e sfruttamento assimilabili a quelle classiche del caporalato: retribuzioni fortemente inferiori a quanto previsto nei contratti collettivi nazionali o provinciali, elusione dei contributi previdenziali, violazione delle norme sull'orario di lavoro, sul diritto al riposo, sulla sicurezza e sull'igiene nei luoghi di lavoro, fino all'imposizione di condizioni lavorative apertamente vessatorie e alla commissione di vere e proprie violenze nei confronti dei falsi soci-lavoratori. Tale fenomeno – che si sta rapidamente diffondendo in altri settori produttivi quali quello dell'edilizia, quello della logistica e perfino nel comparto manifatturiero – ha il vantaggio, giovandosi di una veste giuridica legale e delle regole peculiari sulle cooperative, di eludere con maggiore facilità gli obblighi contributivi e di praticare massicciamente il cosiddetto «lavoro grigio», consistente nel pagare lavoratori regolarmente assunti con retribuzioni per un numero di ore sensibilmente inferiore a quelle effettivamente lavorate<sup>75</sup>. La temporaneità di tali cooperative che durano solitamente non più di due anni, per poi ricostituirsi sotto un altro nome, consente di eludere più facil-

---

<sup>74</sup> Per un approfondimento su queste nuove forme di intermediazione illecito e sfruttamento si veda il 2° *Monitoraggio sul fenomeno dell'illegalità e criminalità nelle filiere agroalimentari delle Province del Veneto 2022-2023*, a cura della REGIONE DEL VENETO e dell'OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E NEL SISTEMA AGROALIMENTARE, Bologna, 2023, pp. 46-51.

<sup>75</sup> M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., pp. 249-250.

mente i controlli fiscali e contributivi e rende più difficile dimostrare le condizioni di sfruttamento praticate nei confronti dei lavoratori<sup>76</sup>.

I limiti fin qui descritti e la forte capacità evolutiva e mimetica del fenomeno dello sfruttamento lavorativo – attestato da ultimo dal caso delle false cooperative –, mostrano la necessità di nuove misure e di più ampi interventi che si aggiungano alle novelle del 2016, peraltro considerate positivamente da larga parte della dottrina lavoristica, oltre che da quella penalistica<sup>77</sup>. Il rischio è che la sola norma penale – anche se di indubbia efficacia nella repressione dei casi più gravi ed eclatanti del fenomeno – sia usata specialmente in chiave mediatica, come un alibi per considerare risolto il problema del caporalato, le cui cause profonde di carattere sociale, economico, politico e culturale continuano a non essere affrontate, consentendo il riprodursi dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo in forme sempre nuove, semi-legali e con maggiore capacità diffusiva anche oltre i tradizionali confini del lavoro agricolo<sup>78</sup>. Il nuovo art. 603-*bis* c.p. si presterebbe in questo

---

<sup>76</sup> Il 2° *Monitoraggio sul fenomeno dell'illegalità e criminalità nelle filiere agroalimentari*, cit., pp. 48-49, parla esplicitamente – a proposito della diffusione del lavoro grigio e delle “false cooperative” nel Nord Italia – di una *risposta adattativa all'impianto sanzionatorio istituito dalla legge 199 del 2016*. Secondo il monitoraggio condotto in Veneto «da quando è entrata in vigore, la norma ha modificato in modo graduale ma sostanziale l'organizzazione del lavoro nelle campagne, rendendo il ricorso al lavoro nero sempre più marginale e promuovendo istituti di sfruttamento lavorativo meno evidenti, ma non per questo meno nefasti per gli interessati. Le condotte illecite caratterizzate dagli indici di sfruttamento e caporalato, continuano ad agire in un contesto di irregolarità, in un certo senso più sofisticato di quello tradizionale perché ammantato da una veste formale. In genere, i responsabili di queste aziende, in alcuni casi anche in forma cooperativa, sono cittadini stranieri o di origine straniera, che cooptano attraverso gli appalti ottenuti altri cittadini immigrati – di solito appartenenti allo stesso gruppo etnico – e sfruttano la loro scarsa conoscenza delle normative per pagare loro salari più bassi del dovuto, presentare buste paga incomplete, non versare i contributi e per questo ottenere profitti più elevati». Cfr. sul tema anche R. RIVERSO, *La sottile linea tra legalità e sfruttamento nel lavoro*, in F. BUFFA, L. GADALETA e R. RIVERSO (a cura di), *Sfruttamento lavorativo*, Roma, 2017, p. 95.

<sup>77</sup> Sottolineano gli effetti positivi della legge n. 199 del 2016, sebbene nel quadro di un giudizio non univoco sull'approccio normativo seguito dal legislatore, M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 250; S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., pp. 622 e 624, secondo la quale non solo si è intervenuto sulle evidenti carenze dell'originaria formulazione dell'art. 603-*bis* c.p., ma la fattispecie reato è stata opportunamente integrata con altre misure fondamentali per contrastare con più efficacia il fenomeno.

<sup>78</sup> Il rischio al quale si presterebbe anche il reato di intermediazione illecita e sfrut-

come in altri casi ad un uso propagandistico della repressione penale che, una volta configurato il reato e stabilita la pena corrispettiva di una condotta criminale lesiva dei diritti fondamentali della persona, chiude il dibattito pubblico e politico su una questione di carattere sociale ancora drammaticamente aperta<sup>79</sup>.

D'altra parte – con riferimento specifico ai problemi dell'agricoltura italiana – un approccio esclusivamente penalistico al problema impedisce una più ampia riflessione sulla mancanza di razionali politiche agricole e insieme industriali: politiche che affrontino i problemi collocamento al lavoro dei braccianti, della regolarizzazione dei lavoratori migranti, della determinazione del prezzo dei prodotti e della trasparenza della loro origine e creino le condizioni per risolvere gli evidenti squilibri, che sono oggi presenti in tutta la filiera italiana della produzione agro-alimentare<sup>80</sup>. Senza contare il peso della *non* gestione delle migrazioni di massa per motivi economici verso e dal nostro Paese, vero convitato di pietra della questione dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo. Qui la rinuncia ad un governo dei flussi migratori che caratterizza da ormai trent'anni la politica italiana, la mancanza di canali di immigrazione legale per i lavoratori stranieri,

---

tamento lavorativo sarebbe quello di alimentare quell'«illusione populista», purtroppo comune a molta della legislazione penale prodotta in questi ultimi anni, che ritiene di risolvere i problemi sociali con la sanzione penale. Cfr. sulla questione S. ANASTASIA, M. ANSEMI M. FALCINELLI, *Populismo penale: una prospettiva italiana*, Padova, 2015; G. FIANDACA, *Populismo politico e populismo giudiziario*, in *Criminalia*, 2013, p. 95; D. PULITANÒ, *Populismi e penale. Sull'attuale situazione spirituale della giustizia penale*, in *Criminalia*, 2013, p. 123. In questo quadro, limitarsi alla sola repressione penale del fenomeno rischia di occultare l'obsolescenza delle attuali tutele lavoristiche, l'insufficienza dei controlli amministrativi deputati al contrasto degli illeciti e dello sfruttamento nei rapporti di lavoro, l'assenza di politiche pubbliche attive del lavoro tanto a livello nazionale, quanto a livello regionale e locale.

<sup>79</sup> È questa la preoccupazione lucidamente espressa da S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., pp. 623-624, quando – come nel caso del caporalato – la scelta della criminalizzazione di una condotta «è determinata e condizionata, [...] prevalentemente se non esclusivamente, dalla necessità dell'acquisizione del consenso davanti alla opinione pubblica». In tali casi la politica perde «così il ruolo di mediazione tra le istanze sociali e le scelte di repressione che dovrebbe esserle proprie e le istanze sociali vengono automaticamente convertite in scelte repressive».

<sup>80</sup> Cfr. A. GABOARDI, *La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia*, in *La Legislazione Penale*, 3 aprile 2017, pp. 76-80. Sulle questioni riguardanti il prezzo dei prodotti e gli squilibri della filiera della produzione agroalimentare italiana si vedano le osservazioni di S. LIBERTI, *La ragion d'essere del "caporalato"*, cit., pp. 121-124.

l'assenza di qualsiasi tipo di programmazione per la collocazione al lavoro delle decine di migliaia di migranti economici che comunque entrano ogni anno in Italia e, infine, le politiche ottusamente restrittive in tema di regolarizzazione, hanno prodotto una gran quantità di forza lavoro ricattabile, nei fatti inesauribile, e creato le condizioni ideali per la promozione e il diffondersi di modelli di produzione basati sul sistematico abbattimento dei salari e su forme sempre più oppressive di sfruttamento del lavoro.

Non a caso i settori più esposti all'intermediazione illecita e allo sfruttamento lavorativo sono quelli, come l'agricoltura, dove è più alta la presenza di lavoratori immigrati irregolari o in attesa di riconoscimento del loro status di rifugiato. La condizione di clandestinità, la criminalizzazione dei migranti irregolari, la precarietà della condizione dei richiedenti asilo rendono, infatti, questi lavoratori fortemente ricattabili, privi di informazione sui propri diritti e quindi difficilmente coalizzabili nelle forme tradizionali del sindacato e delle lotte collettive per un miglioramento delle proprie condizioni lavorative. Una condizione di vulnerabilità diffusa che è, senza dubbio, uno dei motori dei fenomeni generalizzati di sfruttamento del lavoro, ai quali stiamo assistendo negli ultimi anni.

Una situazione quella dello sfruttamento dei lavoratori stranieri che raramente viene messa in relazione alla ripresa dell'emigrazione di lavoratori italiani all'estero, che in numero crescente scelgono di lasciare il nostro Paese in cerca di migliori condizioni di lavoro sia sul piano retributivo, sia su quello della stabilità del rapporto di lavoro. Un'emigrazione crescente di lavoratrici e lavoratori dall'Italia all'estero che si va consolidando da più di un decennio come fenomeno di massa, colpevolmente ignorata tanto dalla politica, quanto dalla cultura giuridica italiana e che è anch'essa – al pari dello sfruttamento lavorativo diffuso nel nostro Paese – il prodotto dell'appiattimento verso il basso delle retribuzioni da lavoro dipendente e della scarsa effettività delle tutele a garanzia dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici affermati nel Titolo III, della Parte I, della Costituzione.

#### *4.4. Una vicenda esemplare per ripensare le politiche, gli strumenti e le forme di attuazione del Titolo III, Parte I, della Costituzione*

La vicenda ancora aperta del caporalato e dello sfruttamento lavorativo assume oggi un rilievo esemplare: in essa si concentrano una

molteplicità di questioni che rivestono grande importanza per affrontare il problema dell'attuazione dei diritti costituzionali dei lavoratori, per tanti anni trascurati o abbandonati alle forme sempre più deboli e meno rappresentative dell'autonomia collettiva. Da fenomeno economicamente e socialmente marginale – come è stato nei fatti inquadrato negli anni Dieci di questo secolo – il caporalato ha avuto la capacità di configurarsi come un modello di produzione, dal carattere fluido e diffusivo, integrato a livello locale, nazionale e globale, in grado di insinuarsi anche in settori produttivi innovativi e tecnologici dell'economia italiana e capace di rivestire di una facciata di legalità produzioni frutto di condizioni di sfruttamento incompatibili con i diritti fondamentali delle persone che lavorano<sup>81</sup>.

Da questo dato possiamo trarre un primo significativo elemento utile per la nostra indagine sul problema dell'attuazione dei diritti costituzionali delle lavoratrici e dei lavoratori. Le veloci e continue trasformazioni che caratterizzano la produzione e il lavoro nel nuovo millennio impongono un continuo aggiornamento delle tutele lavoristiche. I forti cambiamenti che hanno caratterizzato il mondo del lavoro, nelle sue forme di organizzazione collettiva, nel suo rapporto con la produzione e i luoghi nei quali questa si svolge, hanno reso possibile in molti settori il superamento delle tradizionali garanzie dei diritti dei lavoratori subordinati, stabilite per legge e calate originariamente in un diverso mondo produttivo. Trasformazioni che hanno, tra l'altro, fortemente indebolito le forme di autonomia e lotta collettiva, con grave danno per i diritti e per la forza contrattuale di chi presta il proprio lavoro dietro la corresponsione di un salario. Non si tratta, peraltro, di un declino dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori costituzionalmente garantiti – che invece conservano la loro piena coerenza

---

<sup>81</sup> Come rilevano M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 244, dall'analisi della recente giurisprudenza penale «si comprende bene ciò che ormai la letteratura, specie sociologica, afferma sull'argomento e, cioè, che non vi è latitudine geografica nella quale non si riscontri sfruttamento che quindi non è possibile circoscrivere a un luogo, a un'attività produttiva, a un unico schema organizzativo e modalità di esercizio o ascriverla solo a contesti mafiosi o, almeno, tradizionalmente tali». Per un'ampia descrizione delle condizioni lavorative e sociali prodotte dalla diffusione del caporalato e dello sfruttamento lavorativo si vedano i lavori di L. PALMISANO, *Mafia caporale. Racconti di egemonia criminale sui lavoratori in Italia*, Roma, 2017; D. PERROTTA, *Il caporalato come sistema*, cit., p. 22; Y. SAGNET, L. PALMISANO, *Ghetto Italia: i braccianti stranieri tra caporalato e sfruttamento*, Roma, 2015.

e prescrittività come dimostra l'introduzione e l'applicazione dell'art. 603-*bis* c.p. –, ma di un declino delle tradizionali forme di protezione sociale e di attuazione di tali diritti, assicurate a livello legislativo, giurisdizionale, sindacale e collettivo. Sono tali forme di tutela, poste a garanzia dei diritti di chi lavora e di chi versa in stato di bisogno, che devono essere radicalmente ripensate e rinnovate allo scopo di garantire, in tutti i settori della produzione e ogni area geografica del Paese, l'attuazione e la piena effettività dei diritti fondamentali delle persone che lavorano, garantiti dalla nostra Carta costituzionale.

Il secondo elemento che emerge dalle vicende di scandaloso sfruttamento lavorativo affiorate in questi anni è la necessità di un ripensamento del ruolo dei sindacati e, più in generale, degli spazi dell'autonomia collettiva. Quest'ultima non può più essere presa a pretesto dai soggetti politici e istituzionali – ma anche da ampie fette della cultura giuridica –, per giustificare l'immobilismo e l'assenza di politiche e interventi pubblici sulle condizioni di lavoro e sui minimi salariali. Laddove il sindacato è troppo debole o semplicemente non c'è, perché i lavoratori sono troppo vulnerabili per sindacalizzarsi o addirittura clandestini, nelle aziende che applicano i *contratti pirata* firmati da sindacati che non rappresentano nessuno, le politiche liberiste di non ingerenza in campi propri dell'autonomia privata e collettiva si rivelano come un'ipocrita retorica, utile solo a coprire la passiva accettazione di settori lavorativi dominati da forme di lavoro povero e sfruttato<sup>82</sup>. Proprio la questione della determinazione della retribuzione – che non a caso è la prima delle condizioni prese in considerazione dall'art. 603-*bis* quale indice di sfruttamento, quando risulti sproporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro svolto – risulta oggi centrale per la tutela dell'insieme dei diritti di chi lavora, perché essenziale a segnare

---

<sup>82</sup> Il settore agricolo è d'altra parte uno dei settori dove sono più diffuse le irregolarità riguardanti l'applicazione dei contratti collettivi. Sotto questo profilo vi sono numerosi casi di lavoratori agricoli che non vengono inquadrati e retribuiti secondo il contratto nazionale del settore di riferimento, ma con contratti diversi e meno vantaggiosi o ai quali vengono applicati contratti sottoscritti da sindacati minoritari e associazioni imprenditoriali poco rappresentativi delle parti sociali e che prevedono condizioni normative ed economiche sensibilmente inferiori a quelle stabilite nella contrattazione nazionale o provinciale. Come è riportato dall'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e nel sistema agroalimentare, nel 2° *Monitoraggio sul fenomeno dell'illegalità e criminalità nelle filiere agroalimentari*, cit., pp. 46-47, attraverso queste pratiche le retribuzioni possono risultare fino al 40 per cento inferiori rispetto a quanto previsto dai contratti nazionali o provinciali.

il confine tra liberazione da uno stato di bisogno e sfruttamento, tra dignità della persona che lavora e la sua riduzione a una merce da accaparrarsi al prezzo e alle condizioni più basse possibili<sup>83</sup>.

Per valorizzare il ruolo dell'autonomia collettiva nell'attuale mondo del lavoro e della produzione, lo Stato e le istituzioni rappresentative a livello regionale e locale devono favorirne e sostenerne il ruolo essenziale per la contrattazione di condizioni di lavoro degne e adeguate e quale fattore di effettiva collaborazione tra le categorie produttive. Per questo appare essenziale che il legislatore intervenga puntualmente ad individuare le condizioni minime garantite, comprese quelle salariali, volte ad escludere forme di sfruttamento lavorativo e l' approfittarsi a tali fini dello stato di bisogno di chi lavora. Solo a partire da garanzie e condizioni minime della prestazione lavorativa fissate dalla legge si può sostenere e promuovere la sindacalizzazione di chi lavora, nei vecchi e nei nuovi luoghi della produzione, compresi quelli dove il lavoro è ormai strutturalmente precarizzato, frammentato, temporaneo o coinvolge soprattutto migranti e persone comunque prive di forza contrattuale e ad alta vulnerabilità esistenziale.

L'azione sindacale così come le lotte collettive e la contrattazione di migliori condizioni di lavoro hanno molte più difficoltà a svilupparsi dove non ci sono regole e dove i lavoratori sono isolati, vulnerabili e ricattabili. Allo stesso modo gli imprenditori nei mercati sregolati e fondati su una concorrenza al massimo ribasso del prezzo dei propri prodotti – come è ad esempio il caso di alcune filiere del settore agroalimentare – in assenza di politiche pubbliche a tutela dei loro interessi collettivi, tenderanno a non associarsi e a scaricare i costi della propria competitività sui salari e sulle condizioni dei propri dipendenti<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Cfr. M. DELLA MORTE, *Articolo 36*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA e G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, Bologna, 2021, p. 245, che evidenzia l'importanza in questo campo della funzione del legislatore, negli ultimi anni colpevolmente carente e omissiva.

<sup>84</sup> Cfr. S. LIBERTI, *La ragion d'essere del "caporalato"*, cit., p. 122, che individua nella debolezza delle associazioni dei produttori agricoli e nel basso potere contrattuale di questi nei confronti della grande distribuzione e dell'industria della trasformazione agroalimentare una delle cause dello sfruttamento lavorativo dei braccianti. Inoltre, secondo Liberti, il caporalato in agricoltura supplisce a una carenza reale, lamentata tanto dagli imprenditori agricoli che dai braccianti, quella dell'assenza di un sistema che metta in connessione domanda e offerta di lavoro. Questo perché nelle province agricole italiane, in particolare quelle meridionali, i meccanismi di intermediazione legali sono insufficienti ed inefficaci.

Il terzo elemento che emerge è quello della necessità di politiche del lavoro e di interventi pubblici mirati in alcuni settori economici a forte rischio di sfruttamento del lavoro, come quello della produzione agricola. In altre parole, vi è bisogno non solo di repressione penale degli esiti del modello produttivo illecito, ma anche e soprattutto di politiche di prevenzione del fenomeno, che riescano a far incontrare domanda e offerta di lavoro promuovendo condizioni di lavoro dignitose e offrendo servizi pubblici di supporto a quelle aziende e a quelle realtà imprenditoriali che svolgono la loro attività nel rispetto della legalità ed assicurano eque condizioni del lavoro ai loro dipendenti<sup>85</sup>.

In tale quadro va, inoltre, collocato il necessario ripensamento di quelle politiche che, nell'ultimo trentennio, hanno favorito, anche al di là delle intenzioni di chi le ha promosse e le continua a sostenere, il diffondersi nei rapporti di lavoro di forme contrattuali flessibili e temporanee, che possono oggi più facilmente celare irregolarità e rapporti di sfruttamento lavorativo. Mi riferisco innanzitutto alla moltiplicazione delle tipologie contrattuali flessibili che hanno destrutturato il mercato del lavoro, rendendo difficile tanto la sindacalizzazione, quanto la stessa solidarietà tra lavoratori di una stessa azienda o di uno stesso settore. Si pensi anche all'uso dei *voucher* nel settore agricolo o alle false cooperative che somministrano a terzi una manodopera sottopagata e che sono dirette a celare, dietro contratti parzialmente o totalmente fittizi, forme di grave sfruttamento lavorativo o di generalizzata elusione contributiva. Un problema, questo, che ha riguardato paradossalmente anche i settori a maggiore innovazione tecnologica: si pensi al lavoro nel mondo della cosiddetta gig-economy, che le recenti inchieste della magistratura hanno duramente sanzionato, mettendo in evidenza gravi condizioni di sfruttamento anche nei contesti urbani delle regioni economicamente più sviluppate del nord d'Italia<sup>86</sup>. Contesti nei quali,

---

<sup>85</sup> Sul punto A. GABOARDI, *La riforma della normativa in materia di "caporalato"*, cit., pp. 77-80 e S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., p. 622, che insistono molto sull'insufficienza delle misure alternative di prevenzione extra-penali rispetto all'opzione repressivo sanzionatoria, ancora oggi di gran lunga prevalente.

<sup>86</sup> Molto significativa a questo proposito la recente pronuncia del Tribunale di Milano – Sezione Autonoma Misure di Prevenzione – 28 maggio 2020, n. 9, che ha disposto l'amministrazione giudiziaria, prevista dall'art. 34, comma 1, d.lgs. 159/2011, nei confronti della società Uber Italy srl. Il Tribunale ha rilevato una generale condizione di sfruttamento ex art. 603-bis c.p., attuata tramite le modalità di funzionamento di una piattaforma per le consegne a domicilio e resa possibile dall'abuso delle forme contrattuali del lavoro autonomo occasionale. Come ricordano M. D'ONGHIA, S. LA-

inoltre, l'attuale modello garantista del nostro diritto del lavoro, fondato sul tradizionale vincolo di subordinazione ha mostrato in pieno tutta la sua inadeguatezza<sup>87</sup>.

Accanto a quest'ultime vi sono le scellerate politiche migratorie dei Governi italiani che, negli ultimi 25 anni hanno contribuito – con la loro ottusa e controproducente criminalizzazione dei migranti economici – alla creazione di una massa crescente di lavoratori in stato di bisogno presenti sul nostro territorio nazionale. Una grande quantità

---

FORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 245, «dalle indagini erano emersi numerosi “indizi” idonei a comprovare sia la sottoposizione dei lavoratori a condizioni di sfruttamento, sia l'approfittamento dello stato di bisogno. Quanto al primo profilo, sottolinea il Tribunale come i riders ottenessero una retribuzione del tutto inadeguata rispetto al lavoro svolto, ricevendo pagamenti a cottimo di importo irrisorio per ogni singola consegna effettuata, indipendentemente dalla distanza percorsa, dalla fascia oraria e dalle condizioni meteorologiche, cui si aggiungevano, in alcuni casi, l'omesso versamento delle ritenute effettuate, la mancata distribuzione delle mance pagate dai clienti e, talvolta, anche la sottrazione della cauzione versata per ritirare gli strumenti di lavoro. Il funzionamento della piattaforma prevedeva, inoltre, la possibilità che alla retribuzione pattuita fossero sottratti taluni importi a titolo di *malus*, calcolati sulla base delle percentuali di accettazione e di cancellazione delle richieste di consegna da parte dei singoli *riders*. Questo sistema di penali collegato alla disponibilità del lavoratore obbligava, dunque, indirettamente i ciclo-fattorini a orari di lavoro massacranti, costringendoli ad accettare il maggior numero di consegne possibili e, dunque, sostanzialmente limitandone l'autonomia nella gestione dei tempi di lavoro; ciò, in evidente contrasto con la forma contrattuale prescelta, corrispondente a contratti di lavoro autonomo occasionale».

<sup>87</sup> Il già citato decreto del Tribunale di Milano del 28 maggio 2020, n. 9 è un esempio sintomatico di come l'inadeguatezza del diritto del lavoro si traduca in una necessaria supplenza del diritto penale. Infatti, nonostante l'assenza di un vincolo di subordinazione, il tribunale ha disposto la misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria per l'attività agevolatrice posta in essere da Uber rispetto al delitto di cui all'art. 603-bis c.p., contestato a cinque manager della stessa società, nonché alle società intermediarie Flash Road City e FRC s.r.l., che si occupavano della selezione, del reclutamento e della gestione di flotte di riders. In questo caso le condizioni di sfruttamento sono state riconosciute a lavoratori non subordinati, come i ciclofattorini, e indipendentemente dal riconoscimento di un vincolo di subordinazione. Sulla vicenda si vedano M. BARBERIO, V. CAMURRI, *L'amministrazione giudiziaria di Uber: un possibile cortocircuito tra il sistema giuslavoristico e le misure di prevenzione*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, pp. 7-8; M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 246; A. MERLO, *Sfruttamento dei riders*, cit., §2. Sulla tematica più complessiva si rinvia ad A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, 2021, e a V. BAVARO, *Sul concetto giuridico di «tempo del lavoro» (a proposito di ciclo-fattorini)*, in *Labor*, n. 6/2020, p. 671.

di lavoratori vulnerabili, fortemente ricattabili per la loro condizione giuridica di migranti irregolari, che ha finito per costituire un'innegabile base sociale per il rifiorire e il diffondersi, nel nuovo millennio, di forme di sfruttamento lavorativo che credevamo relegate nel passato della nostra storia unitaria.

Lo «stato di bisogno» individuato dall'art. 603-*bis*, come condizione del lavoratore della quale il caporale e il datore di lavoro si approfittano, si attaglia perfettamente alla figura del migrante economico straniero, la cui vulnerabilità esistenziale è causata proprio del suo «essere», sulla base delle leggi dello Stato, una persona illegalmente presente sul territorio italiano. In questo senso le politiche migratorie attuali e soprattutto le norme penali sulla presenza illegale dello straniero nel nostro Paese, che ne sono la più significativa espressione, contribuiscono a creare quella condizione di bisogno e ricattabilità, che è la premessa soggettiva e fattuale dello sfruttamento lavorativo<sup>88</sup>.

Infine, il caporalato è la spia di un problema culturale più generale, che riguarda il declino del valore del lavoro nella società italiana e nelle politiche portate avanti dalle istituzioni rappresentative repubblicane. È questo declino che ha prodotto negli ultimi trent'anni, nella sostanziale indifferenza delle forze politiche, una vera e propria cultura dello sfruttamento lavorativo. Una cultura che va al di là della fattispecie criminosa oggetto del nostro studio, ma che la comprende e la legittima, assieme a tutte quelle forme di mancato rispetto e di diminuita attuazione dei diritti fondamentali dei lavoratori e delle lavoratrici, che si vanno purtroppo diffondendo in tutti i settori della produzione. Non si spiegherebbero altrimenti l'accettazione sociale e in alcuni casi l'aperto consenso verso forme di sfruttamento para-schiavistico, che

---

<sup>88</sup> Questo aspetto, che evidenzia l'ottusità delle attuali politiche migratorie è stato colto anche nella giurisprudenza, laddove in alcune pronunce i giudici hanno utilizzato la condizione di irregolarità amministrativa del cittadino extracomunitario presente nel territorio italiano e, quindi la «clandestinità» del lavoratore sfruttato, come elemento di per sé indicatore del fatto che l'intermediario e il datore di lavoro si siano approfittati di uno stato di bisogno. In questo senso si veda la sentenza Cass. 16 gennaio 2018, n. 17939, secondo la quale ai fini dell'integrazione del delitto di cui all'art. 603-*bis* c.p., è sufficiente la sussistenza di anche uno soltanto degli indici dello sfruttamento presenti nella disposizione e l'aver approfittato dello stato di bisogno dei lavoratori può ricavarsi dalla condizione di clandestinità degli stessi, che li rende disposti a lavorare in condizioni disagiati. Sulla questione si vedano le considerazioni di M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., pp. 240-241.

sono emerse tanto nelle campagne del meridione d'Italia, quanto nei grandi centri urbani delle regioni settentrionali del Paese. Il modello produttivo fondato sullo sfruttamento, che abbiamo cercato di inquadrare in questo studio, viene legittimato da una cultura che riduce il lavoro al livello di una qualsiasi altra merce, da potersi procacciare sul mercato con ogni mezzo – e quindi anche servendosi di «caporali», intermediari illeciti che lucrano sul reclutamento di lavoratori da sfruttare – al prezzo più basso possibile. Seguendo questa stessa logica, il lavoro viene percepito e ricostruito come un mero fattore di costo della produzione, il cui abbassamento prolungato nel tempo necessita il mantenimento di condizioni lavorative meno onerose possibili per l'imprenditore e, quindi, anche apertamente vessatorie per i prestatori di lavoro. Una cultura d'impresa socialmente irresponsabile – se non apertamente criminale – proprio nei confronti di coloro che sono gli effettivi produttori della sua ricchezza<sup>89</sup>.

Questo aspetto culturale del fenomeno dello sfruttamento lavorativo non va sottovalutato, non solo perché finisce per promuovere condotte illecite, ma perché contribuisce a una generale passivizzazione dei lavoratori, privandoli della necessaria spinta alla rivendicazione individuale e collettiva dei propri diritti. In questo senso, essa diventa nefasta per l'attuazione dei diritti contenuti nel Titolo III della Costituzione che – come abbiamo già evidenziato – hanno bisogno per dispiegare la loro effettività nei rapporti di lavoro della presenza costante nei luoghi della produzione di forme organizzate di lotta e rivendicazione sindacale. Questa cultura dello sfruttamento è senz'altro l'esito delle nuove condizioni della produzione, costretta a svolgersi in un contesto di mercato globalizzato e altamente concorrenziale, non governato da politiche e né da forme di regolazione pubblica, specie

---

<sup>89</sup> Si veda per una descrizione della degenerazione delle modalità di governo dell'impresa verso modelli d'impresa irresponsabile e sulla cultura che tali modelli esprimono: L. GALLINO, *L'impresa irresponsabile*, Torino, 2010, per il quale «si definisce irresponsabile un'impresa che al di là degli elementari obblighi di legge suppone di non dover rispondere ad alcuna autorità pubblica e privata, né all'opinione pubblica, in merito alle conseguenze in campo economico, sociale e ambientale delle sue attività. Tra queste vanno considerate: le strategie industriali e finanziarie; le condizioni di lavoro offerte ai dipendenti nel paese e all'estero; le politiche dell'occupazione; il rapporto dei prodotti e dei processi produttivi con l'ambiente; l'impiego dei fondi che le sono stati affidati dai risparmiatori in forma di azioni o obbligazioni; la redazione dei bilanci; la qualità conferita ai prodotti; i rapporti con le comunità in cui opera; le localizzazioni o delocalizzazioni delle attività produttive; il comportamento fiscale» (*ivi*, p. VII).

in settori bisognosi di una gran quantità di lavoratori stagionali a bassa specializzazione. La continua criminalizzazione nel dibattito politico dei numerosi migranti economici che entrano ogni anno nel nostro Paese, non può che facilitare e giustificare socialmente una cultura che ne promuove lo sfruttamento lavorativo. I migranti irregolari – come del resto paradossalmente anche i richiedenti lo status di rifugiati – sono oggi presentati mediaticamente come «clandestini» e «persone illegalmente presenti sul territorio nazionale» e quindi, conseguentemente, percepiti anche socialmente come lavoratori «diversi» rispetto ai cittadini italiani, «intrusi» nelle nostre comunità e senza legami sociali con il territorio dove si svolge l'attività economica da cui dipendono per lavorare: grazie a queste raffigurazioni è più facile che essi siano indebitamente considerati dai datori di lavoro come titolari di minori diritti rispetto agli altri lavoratori e, quindi, più agevolmente sottoponibili a condizioni di sfruttamento lavorativo.

Tuttavia la trasformazione di questa cultura in vera e propria ideologia dell'*impresa irresponsabile*, che prospera sullo sfruttamento di chi lavora, prescinde in molti casi tanto dalle condizioni di mercato, quanto dalla nazionalità degli sfruttati. Questo vale sia per le vittime del caporalato e dello sfruttamento ex art. 603-*bis* c.p., sia per tutti quei contesti produttivi dove non trovano piena soddisfazione i diritti di chi lavora affermati nel Titolo III della Costituzione. Si tratta, in altre parole di una concezione dell'attività economica antitetica a quella delineata dall'articolo 41 Cost. e nella quale gli unici scopi dell'impresa sono la massimizzazione dei profitti, la competitività e il sistematico abbattimento del costo del lavoro. Lo stato di bisogno dei lavoratori – meglio se migranti irregolari di solito più vulnerabili e ricattabili – quanto lo stesso bisogno di lavoro, vengono considerate in quest'ottica un'opportunità da sfruttare e, assieme, una condizione da mantenere nel tempo, per giovare di un duraturo abbattimento dei costi della produzione. In un tale quadro il lavoro – anche quello regolare – non permette più una liberazione dal bisogno, perché è di quella condizione sociale che l'impresa deve continuare ad approfittare. Si tratta quindi di una cultura incompatibile con molti dei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, nonché con l'intero impianto normativo dei rapporti economici in essa disciplinati. Essa costituisce oggi un importante terreno di coltura delle forme più gravi di sfruttamento lavorativo, ma anche un forte ostacolo da superare nel difficile processo di attuazione dei diritti costituzionali delle lavoratrici e dei lavoratori.

## 5. Il caporalato e lo sfruttamento del lavoro nell'agricoltura italiana del nuovo millennio: dalla repressione degli effetti alla comprensione e alla rimozione delle cause sociali ed economiche del fenomeno

Negli ultimi dodici anni la realtà dello sfruttamento lavorativo si è mostrata molto più complessa e problematica di quella pur aspra e drammatica che era emersa dal grande sciopero dei braccianti a Nardo, nell'estate del 2011. Le vicende, le novità e i problemi che si sono aperti nel frattempo ci danno oggi un quadro più chiaro delle reali dimensioni del fenomeno di cui ho provato a dare conto in questo lavoro<sup>90</sup>. È forse utile – anche in questo caso – tracciare un bilancio degli interventi legislativi degli anni Dieci del secolo a partire proprio dal settore agricolo che, per la diffusione del caporalato e per la gravità delle forme di sfruttamento e assoggettamento è stato – e continua ad essere – il settore economico più interessato dal fenomeno e più di altri al centro di una specifica azione di contrasto<sup>91</sup>. Sulla base dei risultati conseguiti in questo settore sarà forse più facile individuare nelle conclusioni qualche prospettiva più ampia per il contrasto allo sfruttamento lavorativo anche fuori dal contesto agricolo, e sul problema più generale delle forme di attuazione dei diritti sanciti dal Titolo III, Parte I, della Costituzione.

La legge n. 199, del 2016 ha certamente rappresentato un'importante tappa nello sviluppo di una consapevolezza del problema e nella predisposizione dei primi efficaci strumenti di contrasto al caporalato. La nuova formulazione dell'art. 603-*bis*, con la sua fattispecie più ampia, unita alla severità delle pene previste anche per le condotte commesse senza minaccia o violenza nei confronti dei lavoratori, ha avuto

<sup>90</sup> Per aver un'idea della diffusione del fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura alla fine degli anni Dieci è utile consultare la mappa costruita e proposta dall'OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *Geografia del caporalato*. Quaderno 1, Roma, 2019, pp. 18-37, che individua più di 400 aree e località, in tutte le grandi aree geografiche del Paese, dove sulla base delle operazioni della polizia giudiziaria, degli ispettorati del lavoro, le segnalazioni di sindacalisti e le denunce dei lavoratori maggiormente è emerso il fenomeno del lavoro sfruttato.

<sup>91</sup> È importante ricordare, anche per meglio comprendere gli orizzonti e gli obiettivi della disciplina in questione, che la legge 29 ottobre 2016, n. 199, è espressamente dedicata al settore agricolo e, non a caso, reca come titolo «disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo».

indubbiamente una decisiva efficacia deterrente<sup>92</sup>. Inoltre, la nuova disciplina ha permesso alla magistratura di squarciare il velo che copriva lo sfruttamento lavorativo in altri settori economici e in altre aree geografiche del Paese che si ritenevano estranee al fenomeno, mettendo in discussione la praticabilità e la stessa legalità di nuove forme di organizzazione del lavoro anche ad alta innovazione tecnologica, ma con basso livello di tutela dei diritti dei lavoratori<sup>93</sup>.

Tuttavia per quanto riguarda il lavoro in agricoltura appaiono ancora insufficienti le politiche e gli interventi che agiscano sulle cause economiche e sociali del fenomeno. Sotto il profilo delle politiche di regolazione del settore poco è stato fatto per attenuare quelle storture della filiera agro-alimentare, che costringono gli imprenditori agricoli a vendere i propri prodotti a un prezzo molto basso, scaricando sulle retribuzioni dei braccianti agricoli la scarsa remunerazione delle coltivazioni<sup>94</sup>. Nonostante il nostro Paese abbia da ormai alcuni anni individuato il settore alimentare come un settore strategico per le nostre esportazioni e per le sue opportunità occupazionali, non vi sono politiche volte a rendere più equilibrato il rapporto tra le produzioni

---

<sup>92</sup> M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 250.

<sup>93</sup> Sotto questo profilo si sono rivelate efficaci anche le misure cautelari che dispongono l'amministrazione giudiziaria (ex art. 34 del d.lgs. n. 159 del 2001, come modificato dalla legge n. 161 del 2017) delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle attività economiche caratterizzate da sfruttamento ex art. 603-bis del codice penale.

<sup>94</sup> Il quadro normativo riguardante le relazioni tra imprese nella filiera agroalimentare si è arricchito negli ultimi anni con la direttiva dell'Unione europea n. 2019/633, concernente le pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare, a cui l'Italia ha dato attuazione con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198. Tra le misure da ricordare contenute nel decreto vi sono i divieti di acquisto di prodotti agricoli e alimentari attraverso il ricorso a gare e aste elettroniche a doppio ribasso e il divieto di imporre di condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore, ivi compresa quella di vendere prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione. Permane anche in questi ultimi interventi normativi la scelta di affidare agli operatori economici il ruolo decisivo nel governo delle relazioni di filiera. Su questo tema si vedano i lavori di I. CANFORA, *La regolazione delle filiere agroalimentari. Quali criticità?*, in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO – FLAI-CGIL (a cura di), *Agromafie e caporalato. Sesto Rapporto*, Roma, 2022, pp. 103-112; R. PETTINELLI, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali*, in *Lavoro e diritto*, Fasc. 1/2022, pp. 179-203; I. CANFORA, V. LECCESE, *Pratiche sleali, equilibrio del valore e legalità dei rapporti di lavoro nella filiera agroalimentare*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, Fasc. 1/2022, pp. 135-150.

agricole, l'industria della trasformazione e la grande distribuzione organizzata, ancora dominato da aste al ribasso che finiscono per danneggiare tanto la sostenibilità sociale delle coltivazioni, quanto la qualità dei prodotti<sup>95</sup>. Infine, poco è stato fatto sul terreno delle informazioni ai consumatori, in termini di trasparenza della filiera, di etichettatura e di tracciabilità dei prodotti. Misure queste che potrebbero avere un importante ruolo preventivo, ove fossero idonee a stimolare una maggiore consapevolezza degli acquirenti finali dei prodotti e a promuovere forme di consumo critico e una più diretta responsabilizzazione degli imprenditori agricoli e degli stessi fornitori, lungo tutta la filiera dei prodotti agroalimentari<sup>96</sup>.

Se si vogliono aggredire le cause dello sfruttamento lavorativo in agricoltura sono necessarie politiche che investano l'intero comparto della produzione agroalimentare. Le aziende agricole non possono essere più lasciate in balia dei grandi colossi della distribuzione e della trasformazione industriale del settore agroalimentare, capaci di imporre ai coltivatori il prezzo della loro produzione prima ancora che essa sia maturata. Laddove, come in molte aree produttive del nostro Paese, le forme associative di datori di lavoro e lavoratori sono troppo deboli oppure inesistenti, devono intervenire le istituzioni pubbliche con interventi regolatori volti a scoraggiare, a limitare e in alcuni casi a vietare quelle pratiche che, promuovendo una concorrenza basata sul massimo ribasso del prezzo dei prodotti agricoli, creano le condizioni per la diffusione di un generalizzato sfruttamento lavorativo<sup>97</sup>. Senza

<sup>95</sup> Per una spiegazione del funzionamento della filiera di alcuni prodotti, come quelli dell'industria del pomodoro e delle conserve di legumi, dove alcuni attori della grande distribuzione riescono a stabilire il prezzo dei prodotti ancora prima della stagione di raccolta, attraverso un meccanismo di aste on-line con doppia gara di ribasso, si veda l'analisi di S. LIBERTI, *La ragion d'essere del "caporalato"*, cit., p. 123.

<sup>96</sup> Tra i molti che insistono su queste misure si vedano C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, cit., pp. 324-327; S. LIBERTI, *La ragion d'essere del "caporalato"*, cit., pp. 123-124; S. TORDINI CAGLI, *La controversa relazione*, cit., p. 638.

<sup>97</sup> Secondo S. LIBERTI, *La ragion d'essere del "caporalato"*, cit., p. 122: «in agricoltura il costo del personale ha un peso importante nella determinazione dei costi. Allo stesso tempo, è uno dei costi comprimibili. Lo è soprattutto quando il potere contrattuale dell'imprenditore agricolo è basso, cosa che avviene lungo molte delle filiere dove manca la capacità di aggregazione degli agricoltori. Le organizzazioni di produttori (op) in diverse aree del Sud Italia non svolgono quella funzione aggregativa cui sarebbero preposte, ma si limitano a compilare i piani operativi per percepire i fondi europei. Sono per lo più strutture burocratiche, anelli di intermediazione inefficaci

contare la necessità di specifici interventi pubblici di sostegno alla trasparenza e alla funzionalità della filiera produttiva che si implementano solo fornendo servizi e strutture logistiche di supporto, eliminando la necessità di più livelli di intermediazione nella vendita dei prodotti e assicurandone la tracciabilità dove questa oggi è largamente assente.

Sul piano delle politiche attive del lavoro in agricoltura da parte dei soggetti pubblici non sembra che si sia data continuità alla direzione intrapresa nella legge 199, del 2016. Sotto questo profilo continua a pesare fortemente l'assenza di una politica migratoria che ambisca a governare i flussi di lavoratori migranti con forme di accoglienza, regolarizzazione, formazione e collocamento al lavoro che possano assicurare legalità, diritti e condizioni di lavoro adeguate alle molte produzioni agricole che oggi in Italia si reggono grazie al contributo decisivo dei migranti stranieri. Politiche di regolarizzazione della condizione giuridica dei migranti economici sono, infatti, la premessa indispensabile per consentire a questi lavoratori la conoscenza delle diverse opportunità di impiego, per favorire una consapevolezza dei propri diritti e delle forme di azione collettiva necessarie per il miglioramento delle proprie condizioni di vita e di lavoro. Di queste politiche beneficerebbero le aziende agricole in termini di certezze sulla forza lavoro a loro disposizione, specializzazione degli addetti del settore, qualità della produzione ed integrazione con i lavoratori italiani impiegati nelle medesime aziende e negli stessi settori produttivi. Le lacune e l'ineadeguatezza delle politiche del lavoro nel settore agricolo sono anche il risultato dell'assenza di un loro qualsivoglia coordinamento con le politiche migratorie che, con la loro cieca furia repressiva e criminalizzante degli stranieri immigrati, non fanno altro che moltiplicare forme di sfruttamento lavorativo dei migranti irregolari<sup>98</sup>.

---

tra la parte agricola e quella industriale per i prodotti trasformati o tra quella agricola e quella distributiva per quelli freschi. Quando inefficace, l'aumento di intermediazione produce perdita di utili lungo la filiera e conseguente riduzione del reddito per l'agricoltore, che avrà come riflesso condizionato quello di rifarsi sulla pelle dell'unico anello più debole di lui: il bracciante».

<sup>98</sup> Si vedano sul tema i contributi di D. MANCINI, *I «Decreti Salvini». I lavoratori agricoli stranieri diventano più vulnerabili*, e di C. BONIFAZI, S. STROZZA, *La regolarizzazione del 2020: un primo quadro dei risultati*, entrambi in OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO – FLAI-CGIL (a cura di), *Agromafie e caporalato. Quinto Rapporto*, Roma, 2020, pp. 27-46 e 47-64.

## 6. Conclusioni

Nonostante i limiti che ho evidenziato, l'introduzione del reato di sfruttamento lavorativo nel nostro ordinamento ha costituito una novità nella legislazione a tutela del lavoro degli ultimi decenni, che può favorire l'elaborazione di nuove politiche pubbliche finalizzate all'attuazione dei diritti fondamentali dei lavoratori, contenuti nel Titolo III, Parte I, della Costituzione italiana. Innanzitutto, perché il nuovo reato punisce severamente quelle condotte che impediscono sistematicamente l'effettivo godimento di tali diritti, che ledono la libertà e la dignità dei lavoratori e che precludono quella liberazione dal bisogno attraverso il lavoro promessa dalla Carta del 1948. In secondo luogo, l'applicazione del reato previsto dall'art. 603-bis c.p. – e come riformulato dalla legge 199 del 2016 – ha permesso un parziale disvelamento della gravità delle forme dello sfruttamento lavorativo purtroppo sempre più diffuse nell'Italia contemporanea, rappresentando un'inversione di tendenza, o quantomeno un importante freno, rispetto a tre decenni di politiche di sistematico abbassamento delle tutele e delle garanzie e di colpevole indifferenza nei confronti dei fenomeni di grave violazioni dei diritti costituzionali dei lavoratori<sup>99</sup>. Inoltre, la stessa insufficienza, palesatasi in questi ultimi anni, della sola repressione penale del fenomeno, ha evidenziato la necessità di un ampio ventaglio di misure di prevenzione che ha cominciato ad articolarsi in organi, in reti e strutture di coordinamento, in piani e programmi di monitoraggio, di intervento e di sostegno alla legalità nella produzione agroalimentare, oggi operanti tanto a livello statale, quanto a livello regionale e locale. D'altra parte la previsione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ha contribuito all'aumento dei controlli nelle aziende, anche in ragione della moltiplicazione dei soggetti e dell'efficacia degli strumenti deputati al controllo e al contrasto di tali fenomeni. Infine, la previsione del reato oltre a svolgere una funzione deterrente delle violazioni più gravi dei diritti dei lavoratori, contribuisce a stigmatizzare sul piano culturale e sociale il loro mancato rispetto.

---

<sup>99</sup> Con riferimento all'introduzione della nuova formulazione dell'art. 603-bis c.p., ridisegnata dalla legge n. 199 del 2016, M. D'ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale*, cit., p. 235, parlano – forse ottimisticamente – di «un'inversione di tendenza rispetto a un *trend* a lungo contrassegnato, sul diverso piano giuslavoristico, da progressiva precarizzazione e ridimensionamento dei poteri di intervento del giudice del lavoro».

Sotto questo profilo contribuisce a responsabilizzare i diversi attori economici e sociali coinvolti nella produzione, nella distribuzione e nel consumo dei prodotti, favorendo una maggiore trasparenza delle filiere produttive.

Se allarghiamo lo sguardo su tutto il mondo del lavoro e sulle politiche che oggi lo caratterizzano, specie nei settori peggio retribuiti e più sofferenti sul piano delle condizioni di lavoro, la vicenda del caporalato e dei tentativi di contrasto del fenomeno dello sfruttamento lavorativo ci aiuta ad esplicitare due diverse prospettive che si pongono oggi sul tema delle garanzie delle tutele lavoristiche nel nostro Paese e delle forme di attuazione dei diritti e delle libertà contenute nel Titolo III, della Parte I, della Costituzione.

La prima prospettiva è quella che si limita ad aggiungere la repressione penale delle forme più estreme di violazione dei diritti costituzionali, sui temi della retribuzione, del riposo, della sicurezza e della dignità delle condizioni di lavoro, alle tradizionali ma declinanti garanzie dei diritti dei lavoratori e alle forme ancora presenti di autonomia e contrattazione collettiva. Diritti e forme di autotutela collettiva che riescono ancora oggi, con tutti i loro limiti, a rappresentare un argine all'abbassamento del potere di acquisto dei salari dei lavoratori e una tutela – per la verità sempre più debole – contro il progressivo peggioramento delle condizioni del rapporto di lavoro. In tale quadro, che è in fondo quello che si è dato l'ordinamento italiano in questi ultimi anni, le tendenze presenti nel mercato del lavoro vengono sostanzialmente assecondate<sup>100</sup>. La conseguenza di questa situazione è quella alla

---

<sup>100</sup> Le imprese, anche quelle ad alta innovazione tecnologica, si possono così giovare di un basso costo del lavoro, che nel lungo periodo è assicurato dalla presenza di una forza lavoro strutturalmente vulnerabile come quella migrante e dall'assenza tra i propri dipendenti di forme di sindacalizzazione e di lotta collettiva che permettano alle lavoratrici e ai lavoratori di reclamare e ottenere migliori condizioni retributive e di lavoro. Cfr. sulla questione A. CORNICE, M. PARENTE, *Tra vecchi e nuovi paradigmi di precarietà: dai braccianti agricoli ai riders. Dove sta andando la qualità del lavoro*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fasc. 4/2021, pp. 829-851; S. GHENO, *I riders e il lavoro che cambia: la grande trasformazione nel tempo della Gig Economy*, in *Lavoro, diritti, Europa*, n. 1/2020; D. GUARASCIO, V. CIRILLO, F. VERDECCHIA, *I lavoratori delle piattaforme digitali in Europa: un'analisi empirica*, in *Sinapsi*, Vol. XI, n. 2/2021, pp. 74-95; infine V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *LaBoUR & Law Issues*, Vol. 6, n. 2/2020, pp. 73-97, secondo la quale «il diritto penale può solo intervenire su condotte illecite che rappresentano una patologia di un sistema regolativo efficiente ed efficace. Il diritto

quale stiamo assistendo da ormai diversi anni con la diffusione in molti settori – e quindi non solo in quello agricolo<sup>101</sup> – del fenomeno del «lavoro povero»<sup>102</sup>: con impieghi che permettono stentatamente di assicurare a chi lavora la sussistenza, senza però consentirgli un superamento della propria condizione di bisogno e senza dotarlo di mezzi adeguati di vita per sé e la sua famiglia.

La seconda prospettiva è invece quella del radicale ripensamento delle attuali forme di tutela e attuazione dei diritti costituzionali dei

---

penale non ha invece alcuna capacità “taumaturgica” rispetto a fenomeni patologici che investono l'intero sistema di relazioni economiche e sindacali, laddove tale patologia risulti essere conseguenza di una inadeguata o insufficiente regolamentazione extrapenale» (*ivi*, pp. 94-95).

<sup>101</sup> Cfr. C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in *Lavoro e diritto*, Fasc. 1/2019, pp. 149-171, che individua nella discontinuità della prestazione di lavoro uno dei maggiori fattori di rischio povertà per i lavoratori, specie quando la temporaneità dell'attività lavorativa si traduce in discontinuità retributiva e contributiva. Non a caso proprio nel lavoro agricolo, tradizionalmente connotato dal carattere temporaneo delle prestazioni lavorative richieste in relazione alle esigenze tipicamente stagionali del ciclo culturale agrario, il lavoro a termine costituisce la forma negoziale più utilizzata, con una diffusione nettamente superiore a quella dei contratti a tempo determinato (*ivi*, p. 153).

<sup>102</sup> La questione del lavoro povero e dei bassi livelli retributivi – che in alcuni settori non sono sufficienti ad assicurare ai lavoratori, come richiesto dall'art. 36 Cost., una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa – è oggi al centro del dibattito politico per la presentazione di numerose proposte di legge in materia di salario minimo. I disegni di legge presentati in Parlamento su questo tema nella XIX legislatura prevedono: che il trattamento economico minimo orario come definito dal CCNL applicabile non possa essere inferiore a 10 euro lordi (A.C. n. 141), a 9,5 euro (A.C. 432) e a 9 euro lordi (A.C. 306 e A.C. 1275). Su richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ha approvato il 12 ottobre 2023 un documento relativo a lavoro povero e salario minimo, dal titolo *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia. Parte I: inquadramento e analisi del problema; Parte II: osservazioni conclusive e proposte*. Nel documento, consultabile sul sito istituzionale del CNEL, si ribadisce la centralità della contrattazione collettiva nella fissazione dei trattamenti salariali adeguati e si afferma che «la mera introduzione di un salario minimo legale non risolverebbe né la grande questione del lavoro povero, né la pratica del dumping contrattuale, né darebbe maggior forza alla contrattazione collettiva. A parere del CNEL è dunque la contrattazione collettiva la sede ancora oggi da privilegiare e valorizzare per la fissazione dei trattamenti retributivi adeguati, che non devono limitarsi alla fissazione della tariffa minima ma anche, per precetto costituzionale, concorrere alla determinazione del salario giusto, evitando il rischio, soprattutto per le piccole e medie imprese, di un livellamento verso il basso delle retribuzioni» (*ivi*, p. 31).

lavoratori tanto a livello legislativo, quanto a livello degli strumenti e delle forme dell'autonomia collettiva. Una prospettiva che conseguentemente riproponga un ruolo dello Stato come soggetto attivo nell'organizzazione del mercato del lavoro e capace di adottare misure efficaci per impedire che l'attività economica si svolga in contrasto con l'utilità sociale.

In questa chiave, se si vogliono dare risposte adeguate alle sfide poste dalle continue trasformazioni del lavoro sulla via tracciata dalle norme costituzionali, si impongono politiche pubbliche che operino a diversi livelli: innanzitutto politiche di sostegno alla sindacalizzazione dei lavoratori e delle lavoratrici, specie nei casi nei quali le forme di azione e contrattazione collettiva sono più deboli o del tutto assenti; in secondo luogo politiche dirette a garantire, anche con misure ed interventi di rango legislativo, l'attuazione e l'effettività dei diritti costituzionali di chi lavora; infine, politiche volte a regolare e a sostenere le filiere produttive più a rischio, nel tentativo di aggredire le cause economiche e sociali dello sfruttamento lavorativo, del lavoro nero ed irregolare. Tutte azioni che implicano, però, la necessità di restituire centralità al lavoro nelle politiche pubbliche, quale fondamento della nostra Repubblica democratica, quale attività o funzione che concorre al progresso della società, quale strumento essenziale per lo sviluppo della personalità degli individui e per la rivendicazione e la piena attuazione dei diritti individuali e collettivi affermati dalla Costituzione del 1948<sup>103</sup>. La legge 199 del 2016 sembra segnare un primo, timido passo in questa direzione perché non si limita alla repressione penale dello sfruttamento del lavoro, ma si propone come forma di attuazione dei diritti costituzionali dei lavoratori e delle lavoratrici. Ciò rappresenta indubbiamente novità nelle politiche legislative sul lavoro degli ultimi anni, che potrebbe anticipare le linee di un rinnovato indirizzo politico nel segno dell'attuazione del dettato costituzionale.

L'introduzione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento

---

<sup>103</sup> Per A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, Parte I, p. 9, la sfida odierna del costituzionalismo italiano dovrebbe essere quella di «riportare alla luce il valore su cui è fondata la Repubblica, cioè il lavoro come principio ordinatore dell'organizzazione sociale, come fattore di sviluppo della personalità e della dignità sociale dell'individuo, come chiave di lettura del principio democratico e, conseguentemente, anche come un effettivo “controlimitate” da opporre al processo sovranazionale di progressiva erosione dello stato democratico sociale».

lavorativo ha ricordato alla cultura giuridica lavorista e costituzionalista l'importanza di porre nei rapporti di lavoro limiti e vincoli ai poteri selvaggi espressi dal mercato, giovandosi anche, laddove necessario, dello strumento penale. Poteri che, se lasciati liberi di operare senza garanzie per chi presta il proprio lavoro e senza controlli a tutela dei diritti delle persone, producono invariabilmente sfruttamento e condizioni di lavoro e di vita degradanti.

\* \* \*

### ABSTRACT

ITA

In questo saggio l'Autore riflette sul fenomeno del caporalato che, come altre forme di sfruttamento lavorativo, è tornato negli ultimi vent'anni a caratterizzare il settore della produzione agricola, in connessione con rilevanti flussi migratori che hanno interessato l'Italia in questo stesso periodo. L'Autore considera gli effetti dell'introduzione nel codice penale del nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro e delle altre misure, contenute nella legge n. 199 del 2016, dirette al contrasto di quelle condotte compiute in violazione dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori sanciti dalla Costituzione. La vicenda mette in luce la diffusione dello sfruttamento lavorativo anche in altri settori produttivi dell'economia italiana ed evidenzia la necessità di nuove politiche pubbliche finalizzate all'attuazione dei diritti costituzionali di chi lavora.

EN

In this essay the Author reflects on the phenomenon of 'caporalato', which, like other forms of labour exploitation, has returned in the last twenty years to characterise the agricultural production sector, in connection with significant migratory flows that have affected Italy in this same period. The Author considers the effects of the introduction in the Criminal Code of the new crime of illicit intermediation and exploitation of labour and the other measures, contained in Law no. 199 of 2016, aimed at contrasting those behaviours carried out in violation of the rights of workers enshrined in the Constitution. The case reveals the spread of labour exploitation also in other productive sectors of the Italian economy and highlights the need for new public policies aimed at implementing the constitutional rights of workers.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*