



La lotta allo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura: scenari e politiche

Rapporto intermedio di ricerca

Cristiano Caltabiano, Cecilia Ficcadenti, Federico Tsucalas, Gianfranco Zucca

TRIESTE, FESTIVAL SABIR, 12 MAGGIO 2023



ASSOCIAZIONI
CRISTIANE
LAVORATORI
ITALIANI
aps



FONDAZIONE TERZO PILASTRO
INTERNAZIONALE

Informazioni sul report

Il report è frutto di un'indagine sociologica sulla condizione dei migranti in agricoltura, realizzata con il contributo della Fondazione Terzo Pilastro Internazionale di Roma. Il paper è parte integrante di un programma di studio ideato dalla Fondazione Socialismo con l'obiettivo di analizzare quali sono le concause di emarginazione degli immigrati in Italia, sia nelle città che nelle campagne.

Lo scritto illustra e commenta i risultati di una analisi di sfondo, attività preliminare della ricerca sulla situazione dei migranti nelle aree rurali affidata ad Iref, in un percorso di approfondimento empirico che prevede altre due tappe fondamentali. Nella seconda fase verranno condotti quattro studi di caso in territori dove è diffusa l'agricoltura intensiva e dove diverse inchieste giudiziarie hanno portato allo scoperto pratiche di sfruttamento dei braccianti stranieri: l'insediamento informale di Borgo Mezzanone a Manfredonia, in provincia di Foggia; la piana dell'Agro Pontino nei dintorni di Latina; la filiera vinicola nell'astigiano e nel cuneese; le coltivazioni in serra in provincia di Ragusa. Lo scopo di queste monografie territoriali non è solo quello di esaminare i meccanismi che spingono i lavoratori migranti nella marginalità; si tratta anche di individuare soluzioni concrete che possono favorire la loro inclusione nei contesti esaminati. Per tale ragione, nella terza e ultima fase della ricerca, si tornerà nei luoghi dove sono stati condotti gli studi per restituire le principali evidenze empiriche agli attori locali (decisori pubblici, responsabili delle parti sociali e del terzo settore, ecc.), coinvolgendoli in un processo di rielaborazione della propria esperienza il cui scopo è quello di delineare strategie efficaci e flessibili (soggetti, mezzi, risorse, iniziative, partenariati, ecc.) per promuovere l'integrazione dei lavoratori migranti nella comunità locale.

Per quanto l'impostazione del rapporto sia stata condivisa nelle sue linee essenziali da tutto il team dei ricercatori, le diverse sezioni debbono essere necessariamente attribuite ai singoli autori:

Introduzione (Cristiano Caltabiano)

1. Le politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo: cenni storici, elementi legislativi e prospettive di policy (Federico Tsucalas)

1.1 Migrazioni, cronaca nera e interventi legislativi

1.2 Dopo la 199/2016 – Strumenti di policy e interventi progettuali

1.3 Osservazioni conclusive

2. Le dinamiche delle filiere agroalimentari e i loro effetti sul lavoro nei campi (Cristiano Caltabiano)

2.1 Il mondo agricolo tra continuità e mutamento

2.2 I tentativi di rendere più coesa e trasparente la filiera

2.3 Caporalato 2.0: le nuove reti di intermediazione occulta del lavoro in agricoltura

3. La vulnerabilità sociale delle vittime di caporalato tra condizioni di vita e fattori istituzionali (Cecilia Ficcadenti)

3.1 La condizione giuridica

3.2 La condizione abitativa

3.3 L'accesso i servizi assistenziali e sanitari e l'integrazione tra politiche ed interventi

3.4 Alcune osservazioni

4. La governance pluralista del contrasto al caporalato: il policy network come punto di partenza o di arrivo? (Gianfranco Zucca)

4.1 Il tavolo caporalato sta diventando un policy network?

4.2 Il narrative policy framework sul caporalato

4.3 Le credenze di policy alla prova delle opinioni dei testimoni privilegiati

4.4 Conclusioni

Conclusioni (Cristiano Caltabiano)

Rapporto ultimato il 10 maggio 2023.

Introduzione

Cristiano Caltabiano

La questione dello sfruttamento dei lavoratori migranti in agricoltura resta all'ordine del giorno nel nostro Paese, nonostante siano stati compiuti notevoli passi in avanti nella repressione del fenomeno da quando è stata approvata la norma di contrasto al caporalato (legge n.199 del 29 ottobre 2016)¹. Sulle pagine di cronaca dei quotidiani capita ancora troppo spesso di imbattersi in notizie di inchieste della magistratura e delle forze dell'ordine che smascherano o sgominano bande di intermediari e di datori privi di scrupolo, i quali lucrano sulla fragilità dei braccianti stranieri. I dettagli delle ricostruzioni giornalistiche suscitano quasi sempre sentimenti di indignazione nell'opinione pubblica: paghe da fame, ritmi e condizioni di lavoro inumani, alloggi indecorosi, imposizione di tariffe occulte per trasporti e pratiche burocratiche, vessazioni di vario genere che culminano non di rado nella violenza psicologica e fisica, oltretutto in veri e propri atti di segregazione delle vittime di questi soprusi.

Solo per citare qualche esempio recente, a Borgo Mezzanone (nel comune di Manfredonia, in Puglia), nel più esteso fra gli insediamenti informali in cui dimorano profughi e migranti in Italia, il 7 febbraio 2023 viene eseguita l'operazione "Caronte" coordinata dal Gip di Foggia, che ha portato alla richiesta di custodia cautelare per 13 persone, con il coinvolgimento di due aziende locali il cui fatturato è di circa dieci milioni di euro l'anno. Per essere trasportati nei campi i braccianti (africani, privi di permesso di soggiorno) erano costretti a versare 5 euro al giorno a due caporali senegalesi, detratti dal misero salario giornaliero ricevuto per raccogliere 56 cassette di prodotti ortofrutticoli in otto ore, senza possibilità di osservare una pausa e venendo insultati se non portavano a compimento il loro improbo compito². Il 25 marzo 2023, appena un mese e mezzo dopo, 620 chilometri più a Nord percorrendo l'autostrada adriatica A14, nelle campagne tra Ferrara e Rovigo prende corpo l'operazione "Zafira", un'inchiesta congiunta condotta dal corpo dei Carabinieri, unitamente all'Ispettorato del Lavoro, da cui risulta che 18 titolari di aziende agricole nelle campagne rodigine e ferraresi hanno impiegato in nero 159 lavoratori pachistani e perciò sono state sanzionate per 700mila euro³. L'indagine nasce dall'arresto di 3 caporali del Pakistan avvenuto ad aprile del 2022, che reclutavano la

¹ La legge n. 119 del 2016 ha modificato l'articolo 603-bis del codice penale appesantendo il reato di sfruttamento e di utilizzo del lavoro irregolare in agricoltura, con pene che variano da uno a sei anni di reclusione e sanzioni da 500 a 1000 euro per ogni lavoratore reclutato in modo illegale. La condanna si inasprisce se gli illeciti vengono commessi attraverso violenze o minacce: pene da cinque a dieci anni di detenzione, multe da 1.000 a 2000 euro. Il provvedimento persegue non solo gli intermediari che speculano sulla debole condizione dei braccianti, ma anche i datori di lavoro che si avvalgono di manodopera a basso costo, comminando loro cospicue ammende per ciascun lavoratore impiegato irregolarmente.

² In proposito si veda *Caporalato, soldi per portare nei campi i migranti stipati su mezzi fatiscenti da Borgo Mezzanone: sette arresti*, articolo apparso il 7 febbraio 2023 sulla edizione online di «la Repubblica», pagina di Bari.

³Cfr. *Caporalato nei campi, ditte multate per 700mila euro: avevano 159 braccianti pachistani in nero*, in «Il Gazzettino.it», Nordest-Rovigo, sabato 25 marzo 2023.

manodopera per conto dei produttori emiliani e veneti, facendosi consegnare in contanti il 50% della remunerazione mensile percepita dai propri connazionali, per accompagnarli nei campi e per l'affitto di una stanza in abitazioni fatiscenti⁴. Si tratta solo di due casi in una lunga scia di vicende giudiziarie che affiorano a più riprese, dando l'idea che le pratiche illecite (o semplicemente irregolari) siano ancora molto diffuse nel Belpaese, innestandosi in un settore dove l'occupazione è per sua natura instabile, essendo legata alla stagionalità delle colture e a un insieme di vincoli/asimmetrie esistenti nelle filiere agroalimentari (lungo la catena della produzione, trasformazione e distribuzione di frutta e verdura) sui quali si avrà modo di tornare più volte nelle prossime pagine.

In effetti, scorrendo i dati dell'ultimo rapporto pubblicato dall'Osservatorio Placido Rizzotto della Flai-Cgil si rimane piuttosto colpiti dall'ampiezza e dalla distribuzione territoriale del lavoro sommerso in agricoltura, una bacino d'impiego informale dove i caporali possono agire quasi indisturbati [Carchedi, 2022]: nel 2021 si stima che circa 234mila occupati nelle attività di coltivazione erano irregolari, più di un quarto del totale degli addetti impegnati nel comparto primario; se il lavoro "nero o grigio" risultava particolarmente concentrato in alcune regioni meridionali quali Puglia, Sicilia, Campania, a cui si affiancava il Lazio, con un'incidenza superiore al 40%, vi erano sacche consistenti di attività lavorative irregolari nelle grandi regioni produttive del Nord e del Centro, con tassi oscillanti tra il 20% e il 30% (Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana). Il problema non si concentra quindi solo nel Mezzogiorno, ma riguarda in misura considerevole anche il Settentrione, in aree solitamente considerate più avanzate, sia per le tecniche di coltura, sia per le performance fatte registrare sui mercati.

Ciò vuol dire che è estremamente complicato estirpare la malapianta dell'asservimento dei lavoratori nel settore agricolo; da una parte ciò è dovuto all'infiltrazione della criminalità organizzata, che conta su un consistente giro di affari legato per un verso o l'altro all'agroalimentare, circa 24,5 miliardi di euro nel 2019, stando alla disamina puntuale di Euripses, Coldiretti, e dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura [AA.VV., 2019]; dall'altra è la stessa diversità delle condotte illegali e paralegali che si annidano dietro l'etichetta del caporalato a rendere quanto mai complicato il lavoro degli inquirenti e di tutti gli attori (decisori pubblici, operatori delle parti sociali e del terzo settore, imprenditori onesti) che vorrebbero ripristinare una cultura della legalità e il rispetto della dignità umana laddove sono carenti o assenti. Quando si evoca questo concetto si fa in realtà riferimento a un'opera di mediazione tra domanda e offerta di lavoro che sfocia in una serie di abusi perpetrati tramite atti tradizionali e forme più sofisticate di sopraffazione dei braccianti: capisquadra italiani e stranieri che operano in proprio o in articolate reti di intermediazione (di frequente anche dall'estero), cooperative fittizie che forniscono manodopera alle aziende agricole, consulenti del lavoro conniventi che chiudono entrambi gli occhi sulle buste paga ritoccate dai loro clienti, per far figurare meno giornate di lavoro di quanto non siano davvero effettuate nei campi, falsificazione di indennità di disoccupazione e via discorrendo. Un vasto campionario di espedienti per aggirare la legislazione esistente e, nelle circostanze più gravi, per prevaricare i soggetti più deboli del mercato del lavoro, di frequente stranieri per via del precario status giuridico con cui soggiornano nella nostra nazione e perciò alla mercè di loschi trafficanti.

⁴ Questi particolari emergono dai capi di imputazione a carico di uno dei tre caporali pakistani, residente nel comune di Argenta, riportati sulla stampa locale. Cfr. *Si faceva pagare dai connazionali per farli lavorare nei campi: 'caporale' incastrato dalla Finanza*, «Ferrara Today», edizione on line, 21 marzo 2023.

Come ha giustamente fatto notare Domenico Perrotta [Perrotta, 2014], essendo una pratica sociale che perdura da oltre cento anni in varie zone d'Italia e che si ritrova anche in altre nazioni (tra cui Spagna, Grecia e California negli Stati Uniti), il caporalato assume diverse configurazioni nello spazio e nel tempo e, tuttavia, vi sono alcuni fattori che favoriscono la sua permanenza all'interno delle catene globali dell'*agribusiness*: il livellamento in basso dei prezzi dei generi agricoli per il peso soverchiante esercitato dalla grande distribuzione sui produttori locali, la precarizzazione del lavoro nei paesi sviluppati e non (crescita esorbitante di contratti temporanei e attività a chiamata), la vulnerabilità delle persone che si trasferiscono nelle nazioni più ricche per sfuggire dalla morsa della povertà, da calamità ambientali, da guerre o da persecuzioni politiche. Non è casuale che dagli anni duemila in poi sia emersa una progressiva sostituzione di lavoratori italiani con lavoratori stranieri in agricoltura, come attesta una recente indagine del Centro CREA di politiche e bioeconomia, secondo cui questi ultimi rappresentavano nel 2004 il 4,2% degli occupati nel settore, mentre nel 2020 erano cresciuti sino al 18,2%, a fronte del 10,2% nel totale della nostra economia [Macrì, 2021]. I rifugiati e i migranti economici affollano i poderi e le proprietà più grandi che si distendono attorno alle città, alle contrade e ai borghi del Belpaese durante le attività di semina e la raccolta ortofrutticola; costoro non possono rivendicare i diritti basilari di cittadinanza, a partire da un trattamento decente sul luogo di lavoro e dalla tutela della propria salute. Questa subalternità è l'ideale per chi ne vuole approfittare, con una buona dose di scaltrezza e cinismo.

Non è agevole comprendere e modificare le dinamiche economiche e sociali che penalizzano gravemente i lavoratori migranti nel settore agricolo. Per quanto si sia assistito negli scorsi anni al fiorire di ricerche rigorose e di alcune riflessioni politiche non partigiane sull'argomento sembra comunque difficile trovare le giuste chiavi di lettura per dar conto dei meccanismi che impediscono ai braccianti di emanciparsi. Ancor più arduo è delineare le linee di intervento che potrebbero far pendere l'ago della bilancia verso l'attuazione di politiche di accoglienza nelle campagne italiane. In particolare le dinamiche di sfruttamento sembrano manifestare due peculiarità che non facilitano la definizione di strategie che possano migliorare la situazione dei migranti occupati in agricoltura; esse sono in primo luogo multidimensionali, ossia chiamano in causa diverse sfere dell'esistenza di chi le subisce (lavoro, abitazione, salute, famiglia, socialità, informazione, istruzione, formazione professionale, ecc.). I lavoratori migranti vengono nei fatti privati di risorse materiali e immateriali essenziali. Nel loro vissuto si addensano molteplici traumi e bisogni scoperti, il disagio che ne consegue è multiforme, in quanto in esso si sommano e cronicizzano carenze di diverso genere. Come ben sanno gli operatori sul campo (assistenti sociali, educatori, mediatori culturali e altre figure di sostegno) non è semplice ricucire le ferite nelle biografie di chi ha viaggiato verso le nostre coste per cercare un riscatto sociale e si è sentito prima manipolato dagli scafisti, poi spesso mal tollerato o dimenticato in strutture approntate con un approccio che, in particolare negli ultimi anni, si basa su una logica emergenziale, invece di valorizzare le buone pratiche implementate soprattutto all'interno del sistema SAI.

Ci vuole coraggio e dedizione per aiutare gli stranieri che rimangono intrappolati in un sistema di accoglienza che funziona solo molto parzialmente, lasciando per mesi o anni i destinatari in un limbo giuridico, dove diverse barriere (principalmente lungaggini burocratiche e assenza di controlli) impediscono di cominciare a condurre una vita decorosa alla maggior parte delle persone che vengono in Italia con l'intenzione di costruirsi un futuro migliore o di

scampare a un pericolo, vagheggiando molto spesso un trasferimento definitivo in altre mete europee⁵. Ci vorrebbe un welfare inclusivo e capillare per integrare i migranti nella nostra società: servizi sociali poliedrici in grado di prendere in carico a trecentosessanta gradi i destinatari, non solo offrendo loro sostegno, ma anche incentivando l'acquisizione di autonomia, *life skills*, competenze tecniche, oltre all'apprendimento della lingua italiana. Il punto è che le politiche migratorie del nostro Paese vanno in direzione contraria, in assenza di una pianificazione adeguata dei flussi in entrata di lavoratori provenienti dall'estero, di cui le nostre aziende avrebbero necessità in misura molto maggiore rispetto a quanto è stato previsto nelle determinazioni degli esecutivi che si sono alternati alla guida del Paese negli ultimi trent'anni.

Nel *click day* del 26 marzo 2023, sono giunte al Viminale più di 240mila richieste di ingresso di lavoratori stranieri da parte delle imprese, il triplo rispetto alla quota di 82.705 fissata dall'ultimo decreto flussi. In quell'occasione Ettore Prandini, presidente di Coldiretti, ha affermato che «con l'arrivo della primavera c'è bisogno di almeno 100mila lavoratori per colmare la mancanza di manodopera che ha duramente colpito le campagne lo scorso anno con la perdita rilevante dei raccolti»⁶. Il paradosso è che mentre una platea molto grande di aziende agricole fatica a reclutare manodopera dall'estero attraverso i canali ufficiali, vi sono 519mila stranieri presenti irregolarmente in Italia in base alle analisi della Fondazione Ismu, aggiornate agli inizi del 2021 [Fondazione Ismu, 2022]. Molte di queste sono persone che hanno chiesto protezione internazionale senza riceverla o a cui non è stato rinnovato il permesso di soggiorno. Una moltitudine di donne e uomini extracomunitari che vivono nella quasi totale assenza di tutele e spesso finiscono per lavorare nei campi agricoli, soggiogati da mediatori e datori di lavoro pronti a speculare sulla loro debolezza. In tal senso, non è improprio parlare di "profughizzazione" del lavoro in agricoltura, in una nazione dove lo sfruttamento dei braccianti stranieri si riproduce ormai su vasta scala [Omizzolo, 2020]. Vi è infatti un esercito di riserva di lavoratori migranti "invisibili" a cui è precluso l'accesso alla rete di protezione sociale; la sfida per gli anni a venire è come congegnare le politiche di welfare a livello territoriale per ridurre la condizione di marginalità estrema in cui vivono, offrendo loro servizi di varia natura: dal sostegno legale, alla sensibilizzazione sui diritti del lavoro, passando per l'orientamento, la formazione professionale, le soluzioni di housing, i corsi di italiano e il supporto psicologico quando serve. Sarebbe necessario in sostanza abbandonare la logica emergenziale, che ha permeato gran parte degli interventi in materia di immigrazione, e superare divisioni, schematismi e polarizzazioni che non aiutano a costruire nel nostro Paese un sistema di gestione dei flussi migratori efficace e rispettoso dei diritti umani.

⁵ Da questo punto di vista, si deve necessariamente sottolineare che la gestione delle politiche migratorie è andata incontro ad un'ulteriore fase di stallo nel nostro paese a causa delle crisi umanitarie che si sono susseguite negli scorsi anni (Libia, Siria, Afghanistan, svariati Paesi dell'Africa subsahariana, Ucraina, ecc.), accrescendo i flussi di profughi verso l'Europa. Le procedure per veder riconosciuta la protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria) sono lunghe, farraginose e alquanto restrittive, soprattutto dopo il giro di vite introdotto con i cosiddetti decreti sicurezza (DL 113/2018 e DL 53/2019), fortemente voluto dall'allora Ministro dell'interno Matteo Salvini e solo parzialmente modificati in seguito dalla Ministra Lamorgese (DL 130/2020). Il nuovo governo, guidato da Giorgia Meloni, ha di recente emanato il c.d. Decreto Cutro (DL n. 20 del 10 marzo 2023), approvato in via definitiva dalla Camera il 3 maggio 2023, che prevede una decisa restrizione della concessione dei permessi di soggiorno per protezione speciale.

⁶ Virgolettato e dati riportati in *Click day decreto flussi in overbooking, domande oltre la disponibilità*, articolo redazionale apparso il 28 marzo 2023 su ANSA.it.

Il secondo aspetto per cui le dinamiche di sfruttamento in agricoltura non si lasciano ricondurre ad interpretazioni ed interventi lineari ha a che vedere con i fattori che le determinano, i quali non sono collegati solo alle relazioni più o meno disfunzionali che si vengono a creare nei contesti locali, essendo riconducibili a processi di più ampia portata, che si consumano all'interno di filiere agroalimentari globali. Pur con approcci differenti, a seconda del background disciplinare (economia, sociologia, antropologia culturale, scienze agrarie, ecc.) e della sensibilità degli studiosi, negli ultimi decenni vi è stato un ritorno di interesse per quel che accade nel regime alimentare neoliberale⁷, in un frangente nel quale vi sono asimmetrie di potere e tensioni sociali (talvolta aspre) tra corporation e grande distribuzione da un lato e produttori locali e consumatori dall'altro [Farinella, Moiso, 2021], senza sminuire l'importanza delle innovazioni tecnologiche (meccanizzazione, IOT, machine learning, ecc.), delle trasformazioni strutturali in atto nelle zone rurali (coltivazioni multifunzionali, accorpamenti, fusioni e accordi settoriali fra aziende) e della progressiva affermazione di una cultura della sostenibilità che investe anche questo comparto: agricoltura sociale e biologica, riforestazione e ripiantumazione, energie alternative, ecc. [Jannarelli, 2020]. Non si può prescindere da queste tendenze macroscopiche se si vuole capire quel che accade ai lavoratori (italiani e stranieri) nelle campagne. Il loro destino non è infatti sganciato dalle forze economiche, politiche e sociali che condizionano i mercati e la società. Quel che avviene a valle, tra i braccianti delle comunità agricole dipende da decisioni, negoziazioni e conflitti che si sviluppano a monte, fra i diversi nodi che regolano l'andamento delle filiere produttive. Sarebbe fuorviante non tener presenti questi scenari generali, ma risulta piuttosto ostico contemplarli nella ricerca e nella progettazione sul piano territoriale, ci vorrebbe una logica capace di coniugare la dimensione locale e quella globale in un quadro concettuale unitario.

Il richiamo al glocalismo [Robertson, 1995; Ritzer, 2003] è tuttavia esigente e ambizioso in quanto, tanto sul piano teorico che pratico, implica un tentativo di connettere e adattare i processi sovranazionali alle relazioni che si sviluppano nelle comunità locali (e viceversa). Il che non è facile soprattutto per la difficoltà di individuare le retroazioni fra cause ed effetti in fenomeni sociali di diverso ordine e grado, attraverso un continuo rimando fra livello micro, macro e meso della società. Pur essendo consapevoli di quanto possano essere macchinose questo genere di analisi sembra opportuno compiere uno sforzo in tale direzione per ricostruire i fattori che condizionano le biografie dei braccianti stranieri nelle campagne e per scorgere forme di affrancamento da coloro che li opprimono. In tale ottica, si deve aggiungere che un pensiero laterale e complesso appare quanto mai pertinente per un ambito qual è quello delle politiche di contrasto e prevenzione del caporalato, dove è piuttosto diversificata la rete di portatori di interesse che dovrebbero interagire e cooperare per raggiungere risultati apprezzabili: enti pubblici nazionali e locali, sindacati, associazioni di categoria, rappresentanti delle imprese, organizzazioni del terzo settore, ecc.

Non si può dare per scontato che stakeholders così differenti riescano a dar vita a forme collaborative di governance [Ansell e Gash, 2007, 2018]. Bisogna accordare sensibilità e stili di

⁷ Con tale termine, di chiara matrice marxista, si allude ad una configurazione di rapporti di potere ed economici che assume caratteristiche particolari in alcuni periodi. Attualmente si è affermato il regime alimentare neoliberale, nato negli anni Ottanta dello scorso secolo e consolidatosi "tramite accordi di libero scambio multilaterali e regionali che accrescono l'egemonia delle corporation e la loro capacità di modellare le regole in base alle quali le stesse operano nello spazio di mezzo che occupano nell'economia alimentare mondiale, tra produttori e consumatori" [McMichael, 2018, p. 31].

lavoro eterogenei, creando legami fiduciari tra soggetti che non sono abituati a condividere la responsabilità di condurre in porto iniziative comuni. Inoltre, il terreno su cui ci si muove è piuttosto tortuoso, dovendo programmare e attuare servizi polivalenti, il più possibile aderenti ai bisogni diversificati dei destinatari. Come si è detto per aiutare i lavoratori migranti si debbono predisporre vari progetti concreti: garantire l'accesso a un alloggio salubre e confortevole, difendere i loro diritti sul lavoro, orientarli e informarli per farli fuoriuscire dall'isolamento, predisporre corsi di formazione professionalizzanti, far sì che la rete dei trasporti verso i campi sia efficiente e capillare, ecc. Sono problemi che nel gergo delle politiche sociali vengono definiti "oggetti di confine (*boundary objects*), perché per essere risolti richiedono continui slittamenti fra funzioni e competenze diversamente collocati nel welfare mix nazionale e locale [Star e Griesemer 1989; Akkerman e Bakker, 2011; Melo e Bishop, 2020]. L'arte di attraversare i confini fra quadri di regolazione, ambiti di intervento e routine di lavoro dissimili comporta creatività, dinamismo e una disponibilità costante al dialogo fra tutte le figure impegnate nella costruzione di interventi mirati (dirigenti, funzionari, attivisti, operatori sociali, esperti). Per questo le politiche migratorie vanno spesso incontro a fallimenti, soprattutto quando vengono declinate sul territorio.

Prendendo le mosse da queste riflessioni preliminari ci si è posti l'obiettivo di fare il punto sulla situazione dei lavoratori migranti in agricoltura e sulle misure che mirano a promuovere il loro inserimento sociale nel nostro Paese. Oltre a consultare studi e ricerche aggiornati sull'argomento sono stati intervistati 26 testimoni privilegiati che hanno maturato un'expertise sul tema per i ruoli che svolgono nella pubblica amministrazione, nei sindacati, nelle associazioni di categoria, nelle organizzazioni dei produttori e della grande distribuzione, nel terzo settore o in qualità di esperti (Tab. 1)⁸.

Tabella 1 – Testimoni privilegiati per settore di provenienza

| <i>Tipologia di stakeholder</i> | <i>Interviste (N)</i> |
|--|-----------------------|
| Istituzioni Pubbliche | 5 |
| Sindacati | 3 |
| Organizzazioni dei produttori e della grande distribuzione | 2 |
| Associazioni di Categoria | 3 |
| Esperti (studiosi, ricercatori, giornalisti) | 3 |
| Enti del terzo settore | 10 |
| Totale | 26 |

Fonte: Iref, 2023

Si tratta nella fattispecie di dirigenti apicali di ministeri o di altre agenzie pubbliche, di responsabili delle parti sociali, dei produttori nel settore agricolo o di associazioni che danno voce alle istanze sociali di migranti economici e rifugiati, nonché di studiosi, ricercatori e giornalisti che hanno condotto studi approfonditi e inchieste sui vissuti dei braccianti stranieri nel settore agroalimentare. Gli intervistati provengono dunque da settori sufficientemente variegati e ciò contribuisce a garantire una pluralità di opinioni ed esperienze sui fuochi di analisi della ricerca. I testimoni privilegiati coinvolti nell'indagine sono stati lasciati liberi di spaziare da un argomento all'altro durante l'intervista⁹. Le questioni da loro affrontate nel dialogo con i ricercatori sono le seguenti:

⁸ La lista completa degli intervistati è riportata nell'appendice finale del report (allegato A).

⁹ In tale ottica si è utilizzata una modalità di conduzione di intervista non direttiva, avendo rivolto alcune domande aperte agli esperti e ai responsabili degli enti contattati in questo studio, dando loro la possibilità di svilupparli a piacimento o di proporre nuovi spunti di riflessione nel discorso instaurato con i ricercatori. In proposito si veda [Gianturco, 2005].

- i cambiamenti recenti nella condizione lavorativa, abitativa e sociale dei braccianti stranieri in Italia;
- i fattori intervenuti negli ultimi venti anni (scenari migratori, crisi economiche, emergenze ambientali, sanitarie e alimentari, conflitti armati, tensione geopolitiche) che incidono sulla vita dei lavoratori nelle campagne e sull'operato delle stesse aziende agricole;
- i meccanismi di sfruttamento adottati dagli intermediari occulti nel settore agricolo; i punti di forza e di debolezza della normativa di contrasto al caporalato (legge n.199 del 2016) e delle sue misure attuative (tavolo caporalato, piano triennale, prevenzione e vigilanza sul territorio, rete del lavoro agricolo di qualità, alloggi, trasporti, informazione e sensibilizzazione, protezione e assistenza, ecc.);
- l'esistenza di buone pratiche finalizzate a promuovere l'inclusione sociale e lavorativa dei braccianti stranieri; le relazioni tra produttori e la grande distribuzione nelle filiere agroalimentari¹⁰.

Le interviste sono state realizzate da remoto, in un periodo compreso tra novembre 2022 e aprile 2024, attraverso la piattaforma per videoconferenze Teams¹¹. In generale l'interazione durante tali colloqui on line è stata piuttosto intensa, i testimoni privilegiati si sono dilungati sui diversi stimoli verbali, offrendo valutazioni e chiavi di lettura davvero utili ai fini del presente studio. Le conversazioni sono state riascoltate integralmente prima di essere utilizzate come base informativa per scrivere questo report, che si snoda lungo quattro capitoli, ciascuno dei quali affronta aspetti cruciali per la lotta contro lo sfruttamento dei lavoratori migranti in agricoltura.

Il capitolo 1 ricostruisce la genesi e lo sviluppo delle politiche di contrasto e prevenzione del caporalato in agricoltura le quali, al di là di una valutazione di merito sui loro pregi e difetti, sembrano ricalcare due tratti di fondo con cui la questione delle migrazioni viene affrontata nel nostro Paese: da un lato, il fatto di agire nell'urgenza del momento per cui, piuttosto che pianificare e attuare le misure con razionalità e pragmatismo, si interviene per tamponare criticità che colpiscono nell'immediato l'opinione pubblica (le polemiche sugli sbarchi dei profughi, la microcriminalità, i conflitti striscianti che montano in numerose periferie delle città, ecc.), lasciandosi trascinare dall'emozione e non di rado da quello che alcuni studiosi hanno non a torto definito "panico morale"¹²; dall'altro, la centralizzazione, ovvero la tendenza a progettare strategie e soluzioni dall'alto verso il basso (top-bottom), seguendo un principio gerarchico che dai livelli centrali si irradia verso le propaggini della società. Tale visione piramidale si scontra con la disomogeneità sociale ed economica del territorio italiano, che incide sulle performance della pubblica amministrazione. Il ruolo della dimensione locale viene troppo spesso sottovalutato nelle politiche pubbliche (per la verità non solo nella normativa di contrasto allo sfruttamento dei lavoratori nelle campagne) e questo può diventare un boomerang nel medio-lungo periodo, soprattutto se, come in questo caso, gli interventi vengono implementati secondo un'ottica quasi esclusivamente socio-assistenziale, coinvolgendo marginalmente

¹⁰ Per la traccia utilizzata nelle interviste con i testimoni privilegiati si rinvia all'allegato B nell'appendice finale.

¹¹ Sull'uso delle piattaforme digitali nella ricerca sociale qualitativa si rimanda a un recente volume di due studiosi [Cardano, Gariglio, 2022].

¹² L'espressione fa riferimento a paure ingiustificate (o amplificate) che si ripercuotono sulla collettività a causa di non meglio precisate minacce esterne [Cohen, 2011]. Non v'è dubbio che la percezione diffusa di un pericolo per l'arrivo di quote incontrollate di migranti continui ad allarmare l'opinione pubblica non soltanto in Italia, dando rinnovati argomenti a chi propone di gestire i flussi migratori con la mano ferma, ossia con la "tolleranza zero" [Wacquant, 2000].

lavoratori e imprese nella fase di programmazione. Il capitolo 2 si addentra nei cambiamenti che hanno investito le filiere agroalimentari negli ultimi decenni, attingendo dalla letteratura scientifica e da quanto hanno dichiarato su questo tema gli intervistati. In tale ottica, si cerca soprattutto di inquadrare lo sfruttamento dei braccianti stranieri nei mutati rapporti di forza tra produttori e grande distribuzione, cercando di comprendere come l'intermediazione occulta del lavoro si riproduca nell'attuale contesto sociale ed economico. Il capitolo 3 si concentra sulla precaria esperienza lavorativa vissuta dai braccianti stranieri nei campi, passando in rassegna gli esiti di ricerche aggiornate e gli spunti di riflessione degli intervistati su questo tema quanto mai spinoso che viene trattato non solo sul piano descrittivo, ma anche nella prospettiva dell'azione di vigilanza sul territorio, per prevenire abusi e malversazioni a danno dei lavoratori. Accanto a ciò nel capitolo si compie anche una ricognizione sulle possibilità di alimentare una rete di protezione sociale (dalle politiche abitative ai servizi socio-assistenziali, passando per la formazione professionale e la tutela legale) che agevoli l'inclusione dei migranti occupati nelle zone agricole. In tale disamina una parte non secondaria può essere svolta dalle politiche territoriali, laddove enti locali e terzo settore dovrebbero dar vita a forme di coprogrammazione e coprogettazione per modellare un "welfare sartoriale" attorno alle specifiche istanze sociali che emergono nelle comunità locali. Il capitolo 4 utilizza invece l'approccio del policy network per analizzare le azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura messe in campo dalle autorità pubbliche, in particolar modo nel cosiddetto "tavolo caporalato" istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha visto la partecipazione dei corpi intermedi della società civile, delle organizzazioni del terzo settore, oltre alle istituzioni preposte. L'analisi delle cornici di senso che hanno portato a una definizione comune del problema e gli accordi temporanei che i diversi attori hanno sviluppato per affrontarlo fanno emergere un quadro ricco ed articolato sulle potenzialità e i limiti degli interventi di repressione e prevenzione del fenomeno. Nelle conclusioni, infine, vengono riepilogati i principali risultati della ricerca.

1.

Le politiche di contrasto allo sfruttamento lavorativo: cenni storici, elementi legislativi e prospettive di policy

Federico Tsucalas

1.1 Migrazioni, cronaca nera e interventi legislativi

Le migrazioni rappresentano, da oltre un secolo, uno degli elementi costitutivi dell'agricoltura in Italia. Già negli anni a cavallo tra '800 e '900 il settore agricolo si sosteneva in gran parte grazie alla mobilità di braccianti senza terra, che si spostavano soprattutto in corrispondenza dei più rilevanti lavori agricoli annuali, quali la mietitura, la mondatura del riso o la vendemmia [Associazione Terra!, 2022; Farolfi e Fornasari, 2011]. Se i movimenti di persone rappresentano un elemento strutturale del sistema agricolo, i caporali sono le figure che per prime e in maniera informale hanno organizzato questi spostamenti, che provocano anche tensioni sociali [Perrotta, 2014]. Sin dai primi decenni del secolo scorso il tema del reperimento e dell'organizzazione della manodopera in agricoltura diviene quindi un elemento di conflitto, evidenziando immediatamente la centralità nella storia dell'Italia contemporanea dell'agricoltura come terreno di scontro politico [Colucci e Gallo, 2018].

Fino alla Seconda guerra mondiale le migrazioni dei braccianti hanno interessato principalmente cittadini italiani, mentre tra il Secondo dopoguerra e i primi anni '60 si evidenzia progressivamente la presenza di cittadini stranieri nel mercato del lavoro agricolo, che si consolida prima in alcune regioni e poi in maniera più estesa sul territorio nazionale [Colucci 2022].

Insieme alla stabilizzazione progressiva della componente straniera nell'economia agraria italiana, negli anni '70 e '80 permangono fenomeni di migrazione interna, che si consolidano in termini di circolarità direttamente correlata alle possibilità di impiego nelle operazioni di raccolta [Avallone, 2022]. Allo stesso tempo, emergono fenomeni di marginalizzazione dei cittadini stranieri, più vulnerabili e quindi potenzialmente più esposti a meccanismi di sfruttamento ed intermediazione illecita.

Alla fine degli anni '80 la questione dell'immigrazione e con essa le condizioni di precarietà nelle quali spesso si trovano i lavoratori agricoli esplodono nel dibattito pubblico tramite un tragico fatto di cronaca: Jerry Essan Masslo, cittadino sudafricano, la notte del 25 agosto 1989 si trova con altri braccianti africani in una masseria abbandonata a Villa Literno (Caserta), quando quattro uomini decidono di rapinarli. A seguito del tentativo di difesa da parte degli aggrediti, i rapinatori esplodono diversi colpi di fucile. Masslo viene trapassato al torace; mentre crolla sul lettino, i rapinatori prendono a fucilate gli altri rimasti in piedi, ferendoli alle gambe¹³. L'accaduto ha un effetto dirompente nella società dell'epoca e provoca conseguenze molto rilevanti. In particolare:

- all'alba del 20 settembre 1989 viene organizzato il primo sciopero dei braccianti stranieri della storia italiana. I furgoni dei caporali che ogni giorno la mattina presto cercano di reclutare lavoratori tornano indietro vuoti;

- nell'ottobre del 1989 si svolge a Roma la prima grande manifestazione antirazzista della storia italiana, con la partecipazione di oltre 150mila persone;

- a seguito della pressione dell'opinione pubblica, viene varata la Legge 39/1990 (cd *Legge Martelli*), che rappresenta il primo vero tentativo della storia italiana di governare in modo articolato l'immigrazione [Colucci, 2018].

Gli anni seguenti sono tipicamente descritti in termini sociologici come il momento in cui l'Italia diviene strutturalmente un Paese di immigrazione [Macioti e Pugliese, 2003; Ambrosini, 2005]; a conferma di ciò, a partire dagli anni '90 la domanda di lavoro agricolo stagionale viene soddisfatta principalmente da lavoratori stranieri [Corrado, 2018]. Interessanti in questo senso appaiono le audizioni della prima *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno del cosiddetto "caporalato"*, istituita nel settembre 1994. Dai resoconti si percepisce infatti chiaramente come i lavori fossero incentrati ancora sul fenomeno dell'intermediazione illegale di manodopera delle braccianti italiane, mentre nel corso di alcuni interventi emerge la crescente presenza di stranieri nelle campagne del Mezzogiorno [Di Sanzo, 2022].

Mentre dagli anni 2000 in poi persiste la crescita dell'impiego dei cittadini stranieri in agricoltura [Macrì, 2021], tra la fine di quel decennio e l'inizio del successivo altri e decisivi fatti di cronaca scuotono il Paese e saranno ancora una volta veicolo di novità importanti. Nel pomeriggio del 7 gennaio 2010, a Rosarno due lavoratori di origine africana vengono feriti con colpi di arma da fuoco. Non è la prima aggressione che i lavoratori neri subiscono: nel 2008, poco più di un anno prima, altri due braccianti erano stati feriti; in quella occasione, dopo una manifestazione pacifica, i lavoratori africani di Rosarno avevano fatto arrestare gli aggressori. In questo caso la reazione è diversa: centinaia di migranti escono dalle fabbriche abbandonate e scendono nelle strade, protestano, esprimono la propria rabbia danneggiando automobili e cassonetti. A questa reazione segue una contro-reazione di parte della popolazione locale, che si esprime in due giorni di pestaggi e caccia ai lavoratori. Intervengono forze dell'ordine ed esercito, il bilancio è di decine di feriti, mentre tra mille e duemila lavoratori fuggono autonomamente in altre città italiane [Perrotta, 2019]. Un anno e mezzo dopo, nell'estate 2011, a Nardò, in provincia di Lecce, centinaia di braccianti sottoposti a condizioni di lavoro degradanti organizzano uno sciopero, oltre ad assemblee e manifestazioni che di fatto

¹³ Tra le molte ricostruzioni disponibili, si veda [Colucci, Mangano, 2019].

bloccano la stagione di raccolta dei prodotti agricoli in una delle zone più produttive del Paese [Sagnet, 2017].

Gli episodi di Rosarno e Nardò rivestono un ruolo molto importante nella storia del contrasto allo sfruttamento del lavoro agricolo in Italia. Negli anni seguenti diversi media, enti del privato sociale e organizzazioni sindacali sviluppano inchieste, campagne, interventi di monitoraggio e assistenza¹⁴. Inoltre, l'Italia progressivamente si dota di un apparato di norme specificamente mirate a contrastare il caporalato, riassumibili come segue.

Nel 2011 viene introdotto il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603 bis del c.p.)¹⁵. L'inserimento nell'ordinamento penale del reato costituisce una svolta sul piano del contrasto ai fenomeni di grave illegalità nel lavoro agricolo; vengono per la prima volta enucleati specifici indici di sfruttamento raggruppati in quattro categorie: retribuzione, orari lavorativi, sicurezza e igiene, generali condizioni di lavoro, nonché metodi di sorveglianza e situazioni alloggiative particolarmente degradanti. Queste importanti novità vengono sostanzialmente vanificate da un'evidente contraddizione di fondo: il legislatore aveva focalizzato la propria attenzione sul caporale e non sull'utilizzatore finale dell'intera operazione posta in essere, escludendo di fatto dalla punibilità il datore di lavoro, alle cui dipendenze avrebbe prestato attività lavorativa il soggetto reclutato dal caporale [Trucco, 2020; Gianfrotta, 2017]. Nel 2012 vengono aggravate le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che assumono lavoratori in posizione irregolare¹⁶, prevedendo inoltre la possibilità di concedere un permesso di soggiorno al cittadino straniero che denuncia o coopera nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro. Nonostante il provvedimento rappresenti un'importante novità sia quale strumento di contrasto dello sfruttamento dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, sia come mezzo di tutela per le vittime [Paggi, 2016], lo stesso viene giudicato negli anni immediatamente successivi alla sua approvazione come insufficiente a contrastare lo sfruttamento lavorativo dei braccianti stranieri in Italia [Omizzolo, 2016]. Nel 2014 viene per la prima volta introdotto uno strumento di prevenzione: la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità, registro al quale possono volontariamente aderire le imprese agricole che non abbiano riportato condanne penali e non abbiano procedimenti penali in corso per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, che non siano destinatarie di sanzioni amministrative definitive e siano in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi¹⁷. Seppure la Rete del Lavoro Agricolo di Qualità rappresenti un importante provvedimento di coinvolgimento del settore produttivo, appare subito evidente come la stessa debba essere dotata di ulteriori strumenti per risultare effettivamente attrattiva nei confronti del mondo delle imprese agricole [Mininni, 2016].

Ma sarà di nuovo la cronaca nera a dare una sferzata decisiva all'impianto normativo. Nel 2015 sono infatti almeno 10 i braccianti italiani e stranieri morti per malori o per omicidio, quasi tutti nell'ambito di vicende nelle quali è compreso il caporalato [Bondi, 2015]. Tra queste, assume particolare risalto la morte di Paola Clemente, avvenuta durante le operazioni di

¹⁴ Tra i molti e significativi interventi in questo senso, ricordiamo il lancio nel 2011 da parte di FILLEA e FLAI CGIL della campagna "STOP Caporalato" e la successiva pubblicazione nel 2012 del primo Rapporto "Agromafie e Caporalato" a cura di FLAI Cgil, giunto nel 2022 alla sesta edizione.

¹⁵ Legge n. 148/2011.

¹⁶ D.lgs. n. 109/2012.

¹⁷ Legge n. 116/2014.

acinellatura dell'uva nelle campagne di Andria. Paola Clemente ogni mattina si recava nella zona di Andria risalendo praticamente l'intera regione pugliese, essendo residente a San Giorgio Jonico, nei pressi di Taranto. Un viaggio lungo e faticoso, che iniziava in genere alle 3 del mattino. La donna – che aveva 49 anni – è stata stroncata da un malore aggravato dal caldo tremendo che nell'estate 2015 rese ancora più faticoso e insopportabile il già duro lavoro di bracciante. Il gruppo di donne di cui faceva parte Paola Clemente era assunto da un'agenzia interinale che le pagava 27 euro al giorno e organizzava reclutamento e trasporto [Colucci, 2020]. A livello politico, la morte di Paola Clemente riattiva il dibattito parlamentare in materia, generando un meccanismo di cooperazione tra parti sociali e mondo politico che porterà dopo poco più di un anno all'approvazione della Legge 199/2016 *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura*. Il più rilevante contenuto della nuova legge è senz'altro la riscrittura del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (caporalato), che introduce la sanzionabilità anche del datore di lavoro. Le condotte punibili vengono infatti identificate nel reclutare manodopera al fine di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori, e nel sanzionare inoltre chiunque utilizza, assume o impiega manodopera anche mediante l'attività di reclutamento (intermediazione) descritta precedentemente, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. In questo modo vengono identificati i due possibili autori del reato (datore di lavoro e caporale) che, pur con condotte diverse, rappresentano due aspetti ineludibili del fenomeno (Trucco, 2020). Vengono inoltre introdotti:

- l'applicazione di un'attenuante in caso di collaborazione con le autorità;
- l'arresto obbligatorio in flagranza di reato;
- il rafforzamento dell'istituto della confisca;
- l'adozione di misure cautelari relative all'azienda agricola in cui è commesso il reato;
- l'estensione alle persone giuridiche della responsabilità per il reato di caporalato;
- l'estensione alle vittime del caporalato delle provvidenze del Fondo anti tratta;
- il potenziamento della Rete del Lavoro Agricolo di Qualità, in funzione di strumento di controllo e prevenzione del lavoro nero in agricoltura;
- il graduale riallineamento delle retribuzioni nel settore agricolo¹⁸.

La legge 199/2016 viene ancora oggi considerata dai principali stakeholder un importante caposaldo di tutela dei lavoratori agricoli, con particolare riferimento alle sue componenti repressive [Camera dei deputati, 2021]. Gli interventi di tipo preventivo in essa contenuti, esemplificati dalla Rete del Lavoro Agricolo di Qualità, sono invece considerati ancora oggi genericamente inefficaci, come dimostrato dalla scarsa adesione da parte delle aziende agricole [De Angelis, 2022]. Non vi è comunque dubbio che l'approvazione di questo importante provvedimento normativo costituisca la base di partenza per lo sviluppo delle politiche e degli interventi pubblici degli ultimi anni, che descriveremo sinteticamente nel prossimo paragrafo.

¹⁸ Cfr. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Altre-info/e/2/o/18///id/30/Caporalato-legislazione>.

1.2 Dopo la 199/2016 – Strumenti di policy e interventi progettuali

L'approvazione della Legge 199/2016 rappresenta il momento a partire dal quale i temi dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura divengono effettivamente oggetto di policy e progettualità pubbliche. Sarà ancora una volta la morte di un bracciante a dare un impulso decisivo in questo senso: il 2 giugno 2018 viene infatti ucciso a San Calogero (VV) a colpi di arma da fuoco esplosi contro di lui e contro due suoi compagni di lavoro Soumaila Sacko, bracciante e sindacalista maliano [Colucci, 2020]. Poco più di un mese dopo viene annunciata la costituzione di un tavolo interministeriale per monitorare l'andamento della legge sul caporalato e i diritti minimi dei lavoratori, si tratta del *Tavolo Caporalato*¹⁹.

Il *Tavolo Caporalato* è presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ed è composto da 11 membri istituzionali designati da Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Agricoltura, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ANPAL, Ispettorato Nazionale del Lavoro, INPS, Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, Corpo della Guardia di Finanza, Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano e 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, oltre che organizzazioni internazionali. Le attività del Tavolo, finalizzate alla definizione della strategia generale di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo, sono supportate da otto Gruppi di lavoro specializzati in altrettante tematiche. I Gruppi, rispetto a ciascuna area di competenza, con il coordinamento della segreteria del Tavolo, hanno il compito di definire le azioni prioritarie da intraprendere e di monitorarne l'attuazione. Il primo e più rilevante intervento varato dal Tavolo è sicuramente stato il *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato in agricoltura 2020-2022* (d'ora in poi *Piano Triennale*), approvato il 20 febbraio 2020. Il documento contiene la strategia nazionale di contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e ha individuato le seguenti azioni prioritarie da intraprendere, che coinvolgono le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale:

- costituzione di un sistema informativo integrato, analisi dei fabbisogni di manodopera nelle diverse aree territoriali basata su un calendario delle colture stagionali;
- investimenti in innovazione per le aziende agricole, valorizzazione dei prodotti agricoli e contrasto alla concorrenza sleale;
- rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità;
- pianificazione dei flussi, trasparenza nelle procedure di intermediazione nel mercato del lavoro agricolo;
- soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori;
- soluzioni di trasporto adeguate alle esigenze del lavoro in agricoltura;
- campagna di comunicazione e promozione del lavoro dignitoso;
- rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto allo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo;

¹⁹ Legge 136/2018. Le modalità organizzative e operative saranno in seguito descritte nel Decreto Interministeriale 4 luglio 2019.

- protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo attraverso la costituzione di un sistema di servizi integrati di riferimento (*referral*);
- reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo²⁰.

Negli anni successivi all’approvazione del Piano vengono identificati finanziamenti pubblici dedicati a queste tematiche e implementati interventi in tutto il territorio nazionale. A titolo esemplificativo e non esaustivo, ricordiamo i seguenti progetti:

- il programma *Su.Pr.Eme*²¹ (Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 regioni meno sviluppate), avviato il 23 ottobre 2019 e conclusosi il 20 ottobre 2022, implementato in Puglia, Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia e finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione - Emergenza della Commissione Europea. Il progetto ha avuto come finalità l’introduzione di soluzioni abitative votate al superamento degli insediamenti informali, l’emersione di situazioni di sfruttamento in agricoltura, la predisposizione di servizi socio-sanitari, informativi e di trasporto, la promozione di processi di integrazione sociale ed economica e la creazione di modelli di governance del fenomeno;

- il programma *P.I.U. Su.Pr.Eme*²² (Percorsi Individualizzati di Uscita dallo Sfruttamento), co-finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione e dall’Unione Europea, PON Inclusione – Fondo Sociale Europeo 2014-2020, avviato il 16 ottobre 2019 e attualmente ancora in corso, è un intervento integrativo e complementare del Programma *Su.Pr.Eme*. Italia nelle aree a maggior presenza di lavoratori stagionali migranti nel settore agricolo e nelle aree urbane nelle cinque regioni del Sud Italia coinvolte. Il progetto ha agito per potenziare gli sportelli di informazione, orientamento e presa in carico, per la realizzazione di interventi di *outreaching* nei luoghi di lavoro, per la creazione di un’agenzia sociale di intermediazione alloggiativa e di un help desk informativo e per lo sviluppo di interventi di microcredito sociale;

- l’Avviso pubblico 1/2019²³ per la presentazione progetti da finanziare a valere su FAMI e FSE in materia di Prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e dello sfruttamento nel settore agricolo, tramite il quale sono stati di seguito finanziati 15 progetti pluriennali operativi su tutto il territorio nazionale per il contrasto allo sfruttamento lavorativo ed al caporalato in agricoltura. Pur nella varietà delle progettualità, le linee di azione promosse sono sintetizzabili in interventi di supporto all’emersione delle condizioni di sfruttamento lavorativo, orientamento sociale, amministrativo e supporto abitativo in favore delle vittime e interventi di intermediazione lavorativa;

- il progetto A.L.T. Caporalato²⁴, avviato il 30 settembre 2019 e rinnovato per altri due anni come “A.L.T. Caporalato D.U.E.” nel dicembre 2022, finalizzato alla formazione del personale impiegato nelle operazioni ispettive, alla costituzione di task force ispettive multi-agenzia con l’affiancamento all’Ispettorato del Lavoro di mediatori culturali OIM e

²⁰ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Pagine/default.aspx>

²¹ Cfr. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-progetto/id/7/SUPREME-Italia>

²² Cfr. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-progetto/id/8/PIU-SUPREME-Percorsi-Individualizzati-di-Uscita-dallo-Sfruttamento>.

²³ Cfr. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-progetto/id/16/Prevenzione-e-contrasto-dello-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-Avviso-12019>.

²⁴ Cfr. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Dettaglio-progetto/id/33/ALT-Caporalato>.

all'organizzazione di campagne di promozione e informazione rivolte ai migranti vittime di sfruttamento lavorativo;

- progetti per lo sviluppo di interventi di supporto all'integrazione sociale, sanitaria, abitativa e lavorativa di cittadini di Paesi terzi vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo a valere sul PON Inclusion – FSE attualmente in fase di avvio nelle regioni del Centro e Nord Italia²⁵. Oltre alla titolarità in capo alle Regioni degli interventi, questi progetti si segnalano perché vedono come destinatari finali cittadini stranieri vittime di sfruttamento lavorativo e caporalato anche in settori differenti dall'agricoltura;

- Il 29 marzo 2022 sono stati ripartiti 200 milioni di euro assegnati a 37 Comuni per il superamento degli insediamenti abusivi dei braccianti agricoli, al fine di perseguire l'obiettivo presente nella "Missione 5 Inclusion e Coesione" del PNRR, che prevede il recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo²⁶. I Progetti sono ad oggi in fase di avvio sui territori.

Gli interventi menzionati, ad eccezione della "Missione 5 Inclusion e Coesione" del PNRR, sono tutti finanziati tramite risorse destinate ad affrontare la tematica dell'immigrazione. La tematica del supporto ai lavoratori stranieri che operano in agricoltura è stata negli ultimi anni anche oggetto di un apposito intervento legislativo di regolarizzazione, promosso dal cd. Decreto Rilancio²⁷, approvato nel maggio 2020 al fine di "favorire l'emersione dall'invisibilità di migliaia di persone che vivono e/o lavorano nel territorio italiano, fornire un'adeguata tutela della salute personale e collettiva; compiere un passo in avanti nel rafforzamento della lotta al caporalato ed allo sfruttamento della manodopera italiana e straniera"²⁸, come descritto dal sito dell'allora Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Nel decreto è stata predisposta una duplice procedura di regolarizzazione, finalizzata all'emersione dei rapporti lavorativi irregolari e alla sanatoria dei lavoratori irregolarmente presenti sul territorio nazionale. I settori economici coinvolti sono stati limitati a quello primario (agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura) e a quello di assistenza alla persona e al lavoro domestico. Secondo gli ultimi aggiornamenti in merito, un quarto delle oltre 200.000 richieste di regolarizzazione è ancora oggi in attesa di essere finalizzato e numerose sono le complicazioni burocratiche vissute da lavoratori e datori di lavoro coinvolti²⁹.

Con riferimento ad interventi di policy, è utile segnalare che:

- il 7 ottobre 2021 la Conferenza Unificata ha sancito l'accordo per l'adozione delle nuove Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione, assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, redatte nell'ambito del *Piano triennale*³⁰. Le linee guida, redatte da un gruppo tecnico interistituzionale coordinato dal Ministero del

²⁵ Cfr., tra gli altri, il progetto di cui è capofila la Regione Piemonte: https://www.piemonteimmigrazione.it/images/progetti/COMMON_GROUND_sito.pdf.

²⁶ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/PNRR-lotta-al-caporalato-e-allo-sfruttamento-dei-lavoratori-ripartiti-200-milioni-di-euro-ai-Comuni.aspx>

²⁷ DI 34/2020.

²⁸ Cfr. <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15518>

²⁹ Si vedano i dati raccolti dalla campagna *Ero straniero*, che riunisce diversi enti del terzo settore che da diversi anni monitorano attentamente gli sviluppi della procedura di emersione. Per gli ultimi aggiornamenti disponibili, cfr. <https://erostraniero.radicali.it/ero-straniero-sanatoria-pratiche-ferme-uffici-allo-stremo/>

³⁰ Cfr. <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2992/Linee-Guida-sullIdentificazione-protezione-e-assistenza-delle-vittime-di-sfruttamento-lavorativo>.

Lavoro e delle Politiche Sociali, definiscono standard minimi e principi generali per l'identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, delineando un sistema di presa in carico pubblico;

- nel dicembre 2022 il Ministero del Lavoro ha adottato il *Piano nazionale per la lotta contro il lavoro sommerso 2023-2025*³¹, che mira a contrastare in maniera trasversale il lavoro sommerso, pur ponendo particolare attenzione a lavoro domestico e agricoltura, considerati settori particolarmente esposti. Nel documento è stato recentemente aggiornato tramite l'introduzione di nuove sinergie con le tematiche del contrasto allo sfruttamento in agricoltura³².

Infine, è importante sottolineare che Il Tavolo Caporalato, la cui operatività era stata inizialmente prevista fino al 2022, è stato prorogato fino al 2025³³.

1.3 Osservazioni conclusive

Le migrazioni rappresentano un aspetto costitutivo dell'agricoltura italiana in un duplice senso storico: dapprima connaturate alla ciclicità delle colture ed alla conseguente necessità di flussi ingenti di manodopera disponibile ad operare in zone distanti tra loro per periodi relativamente brevi, poi nei termini del crescente contributo dei lavoratori stranieri al settore agroalimentare, del quale costituiscono oggi una componente fondamentale. In questo ambito ricoprono da sempre un ruolo importante figure che svolgono una funzione di intermediazione, correlata in particolare all'incrocio tra domanda e offerta di lavoro e all'organizzazione degli spostamenti di manodopera. Pur se presente da sempre, il fenomeno del caporalato (oltre a mutare insieme alla società ed ai modi con i quali viene descritto³⁴) sembra assumere rilevanza nel dibattito mediatico e politico in particolare a partire dalla fine degli anni '80, in concomitanza con il verificarsi di gravi episodi di cronaca nera che riguardano persone doppiamente vittime: è infatti la loro morte violenta a rendere lampante la loro condizione di sfruttati sul lavoro.

I cittadini stranieri, tipicamente impiegati in mansioni che richiedono una qualifica più bassa rispetto a quelle possedute [Eurostat, 2023], rappresentano una delle componenti più vulnerabili dei lavoratori operanti in Italia e appaiono particolarmente colpiti dalla progressiva deregolazione dei rapporti di lavoro [Zanfrini, 2016]. Anche per questi motivi sono spesso coinvolti in prima persona negli episodi menzionati in queste pagine: oggetto loro malgrado di soprusi ma anche protagonisti di movimenti di protesta e rivendicazione che, insieme al fondamentale contributo della società civile, hanno condotto l'Italia a dotarsi di leggi finalizzate a contrastare sfruttamento lavorativo e caporalato, oltre che a tutelare le vittime.

Pur nella consapevolezza dell'impossibilità di cogliere la complessità dei fattori sociali, politici ed economici che hanno generato i provvedimenti normativi e di policy brevemente descritti in precedenza, ci pare di poter affermare che il movimento che in Italia ha portato di fatto alla nascita di un reato inedito [Di Martino, 2019] ha assunto una decisiva spinta

³¹ Cfr. <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=3684>.

³² DM 58 del 6 aprile 2023.

³³ Cfr. <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Contrasto-al-caporalato-in-agricoltura-Tavolo-operativo-fino-al-2025.aspx>.

³⁴ Per un'interessante disamina delle modalità di denuncia del caporalato come associato ad altri sistemi oppressivi (e.g. mafia, schiavismo) rimandiamo al già citato saggio di Perrotta [Perrotta, 2014]. Imprescindibile per cogliere le traiettorie del caporalato contemporaneo è inoltre [Leogrande, 2008]. Su questi aspetti si veda anche il capitolo 4 del presente report.

propulsiva da episodi eclatanti, che spesso hanno coinvolto cittadini stranieri. Anche per questi motivi l'approccio italiano al tema dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura è stato sinora influenzato dall'atteggiamento che il nostro Paese ha avuto nei confronti della gestione dell'immigrazione, questione affrontata con un'ottica spesso reattiva ed emergenziale [Caputo, 2020], incapace di proporre un modello di intervento di medio-lungo periodo basato su dati scientifici, pure ampiamente disponibili in una nazione che da almeno trent'anni si può considerare compiutamente multiculturale.

La Legge 199/2016 ha segnato in questo senso un punto di svolta, a partire dal quale lo sfruttamento lavorativo e il caporalato in agricoltura hanno acquisito lo status di problema da risolvere in termini repressivi - come confermato anche dalla forte crescita del numero di inchieste avviate negli ultimi anni per fatti di sfruttamento lavorativo [L'Altro Diritto/FLAI-CGIL, 2022] - e di policy, introducendo nel panorama nazionale un primo tentativo di programmazione, esemplificato dal *Piano Triennale* e dalle azioni che da questo sono perseguite. Pur se la valutazione degli interventi messi in campo è senz'altro prematura, sia perché una parte degli stessi è ancora in fase esecutiva, sia perché si tratta di progettualità complesse che ambiscono ad un impatto di lungo periodo, proponiamo di seguito alcune considerazioni in merito:

- le azioni previste nel *Piano Triennale* vengono ricondotte ad una logica multilivello e multistakeholder, che di fatto si è concretizzata in interventi sinora condotti da enti con competenze diverse (Regioni, Comuni, enti del terzo settore) non sempre facilmente integrabili, tramite progetti che hanno visto azioni con durata limitata e regolamentazioni amministrative differenti [Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021]. In questo senso, ci pare che l'approccio centralizzato (*top-down*) che la programmazione in materia ha assunto non sia stato agevolmente calato sui territori, soprattutto in considerazione della complessa articolazione che le competenze istituzionali assumono nelle diverse regioni e, con esse, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo e del caporalato;
- ci pare di poter rilevare che i lavoratori agricoli non siano stati adeguatamente coinvolti nello sviluppo degli interventi, pur essendo teoricamente il punto di riferimento principale delle azioni sviluppate. In maniera analoga, appare marginale il ruolo che hanno finora svolto le aziende agricole, nonostante le stesse siano le principali depositarie del *know how* dell'agricoltura;
- il fenomeno oggetto di intervento necessita di un approccio interdisciplinare al quale fa necessariamente da specchio il coinvolgimento di stakeholder almeno in parte non abituati a lavorare insieme per un obiettivo comune (si pensi, a titolo esemplificativo, ai sindacati e alle associazioni datoriali); tra questi vi sono soggetti per la prima volta coinvolti in progettualità afferenti a fondi con i quali non avevano mai lavorato precedentemente. Il meccanismo descritto ha senz'altro causato una certa complessità di gestione, della quale riteniamo si debba tener conto anche in termini di programmazione futura;
- l'approccio con il quale sono finora stati sviluppati gli interventi appare influenzato da una lettura "umanitaria" del fenomeno [Caruso e Corrado, 2021; Colucci, 2022]: la maggior parte delle iniziative concrete fin qui implementate sono state infatti finalizzate prevalentemente a fornire un supporto socio-assistenziale ai lavoratori in condizioni di marginalità socio-abitativa, senza riuscire ad incidere significativamente sull'organizzazione complessiva delle

filiere agricole e sulla costruzione di una cornice di riferimento che faccia del lavoro giusto il suo centro nodale.

In conclusione, la strada da compiere nel contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato appare ancora molto lunga e complessa, come ampiamente dimostrato dagli ultimi dati disponibili in materia³⁵. La recente proroga dell'operatività del Tavolo Caporalato lascia in questo senso intravedere una certa continuità di intervento istituzionale, che dovrà essere adeguatamente corroborata da azioni sistemiche che coinvolgano attivamente tutti gli attori in campo, cercando per quanto possibile di evitare le strumentalizzazioni politiche tipicamente associate alla tematica dell'immigrazione. A questo fine, appare imprescindibile che giochino un ruolo fondamentale lavoratori e imprese, poli principali della questione analizzata in questo report e unici possibili agenti di un cambiamento sostanziale e duraturo nel tempo.

³⁵ Come si è visto nell'introduzione le stime dell'Istat evidenziano che, nel corso del 2021, sono stati circa 230 mila gli occupati impiegati irregolarmente nel settore primario (oltre un quarto del totale degli occupati del settore). Il grosso dell'occupazione non regolare agricola è concentrata nel lavoro dipendente, che include una fetta consistente degli stranieri non residenti impiegati in agricoltura [De Gregorio, Giordano, 2022].

2.

Le dinamiche delle filiere agroalimentari e i loro effetti sul lavoro nei campi

Cristiano Caltabiano

2.1 Il mondo agricolo tra continuità e mutamento

Le filiere agroalimentari non sono un tema che appassiona soltanto studiosi di svariate discipline (scienze agrarie, economia, sociologia, antropologia culturale, ecc.). L'interesse per quel che avviene nelle catene di produzione, trasformazione e distribuzione del cibo è cresciuto anche nel mondo della politica, non solo o non tanto a livello nazionale, quanto piuttosto nelle istituzioni della UE, trovando una formulazione precisa in diversi regolamenti e direttive. La questione posta al centro della nuova Politica Agricola Comune (PAC) è di arrivare a una più equa ripartizione del valore all'interno di tali filiere tra produttori, imprese di trasformazione e rivenditori³⁶. Pur rispettando il principio della libera concorrenza, si punta a riequilibrare una situazione nella quale la Grande Distribuzione Organizzata (GDO) ha acquistato una posizione dominante, controllando in larga misura i meccanismi di formazione dei prezzi [Canfora, 2022]. Questa asimmetria penalizza in particolare le aziende agricole che operano a monte del processo produttivo con una scarsa presa su quel che accade a valle, quando i generi agroalimentari vengono immessi sui mercati internazionali, di fronte alla competizione al ribasso di imprese di paesi terzi le quali vendono le merci a costi tendenzialmente inferiori. Il margine operativo delle imprese agricole europee si è ridotto anche per la decurtazione delle misure di sostegno assicurate fino al 2014 attraverso la PAC.

Se questo è lo scenario complessivo bisogna fare dei distinguo individuando le filiere dove aumenta la fragilità dei lavoratori, legate alle cosiddette *commodities*, ovvero prodotti che, come sostiene Maria Carmela Macrì del CREA, non hanno caratteristiche tali da essere valorizzati sui mercati, di cui il pomodoro da industria rappresenta forse il caso più noto.

Il pomodoro da industria non ha una caratterizzazione qualitativa particolarmente importante, non è un Dop, quindi ha un valore di mercato basso per il produttore e perciò tipicamente lo sfruttamento del lavoro c'è stato. Poi c'è stata una forte pressione della pubblica opinione per un miglioramento della condizione dei braccianti (anche dall'estero) e quindi in parte è stata introdotta la meccanizzazione della raccolta, soprattutto al Sud, si pensi ad aree come il foggiano, dove si è cominciato a meccanizzare di fronte alla richiesta di combattere il caporalato. Ricordo che da alcune nazioni si era anche paventata la possibilità di fare un embargo contro i pelati italiani. In realtà

³⁶ In particolare, tra gli obiettivi chiave della PAC per il periodo 2023-2027 vi è quello di assicurare agli agricoltori un reddito equo, migliorando la loro posizione nella catena di creazione di valore del cibo [Commissione Europea, 2019].

andando a guardare i dati sulla meccanizzazione nella filiera dei pelati i conti non tornano, al punto che ci sono dubbi sul fatto che la meccanizzazione della raccolta sia avvenuta. Ad ogni modo le filiere più delicate sono quelle dove vengono prodotti generi agroalimentari indistinti, di solito quelle che sono integrate in modo verticale con l'industria della trasformazione. Qui però si deve evidenziare una dinamica ambivalente: da una parte l'industria della grande trasformazione è più forte del settore primario, costituito in prevalenza da un tessuto di piccole aziende agricole che non hanno la capacità di coordinarsi, mentre l'industria riesce a farlo esercitando una pressione forte lungo la filiera e nelle istituzioni. Decidono il prezzo che deve essere fatto e schiacciano le fasi produttive che stanno a monte; d'altra parte però c'è da dire che l'industria e la GDO quando prendono una decisione hanno la capacità di fare adeguare la propria base; ad esempio, quando Coop Italia ha deciso che i propri fornitori dovevano iscriversi alla rete del lavoro agricolo di qualità ha praticamente imposto loro questa sua decisione [...] Il fatto che l'industria e la GDO abbiano a un certo punto voluto qualificarsi di fronte ai consumatori ha trascinato alcuni produttori ponendo il problema della qualità e della condizione dei lavoratori. E questo ha avuto un effetto positivo. Anche la normativa recente sul divieto alle aste al doppio ribasso può avere un impatto significativo ma è ancora troppo recente per dispiegare degli effetti. C'è una maggiore consapevolezza del problema e questo ha dei riflessi positivi, per quanto ci siano dei fattori che vadano in direzione opposta, come l'esposizione alla competizione internazionale, e poi in Italia c'è il problema degli elevati costi dell'energia, che rendono la bolletta energetica particolarmente salata per le aziende [Maria Carmela Macri, intervista, 22 novembre 2022].

A differenza dei produttori, l'industria di trasformazione e la GDO riescono di frequente a coordinarsi acquisendo un maggiore potere di negoziazione o imponendo ai fornitori (gli agricoltori per l'appunto) stringenti condizioni di accesso ai mercati. Avendo maggiore voce in capitolo questi due attori possono spostare gli equilibri nella filiera, con esiti anche positivi nella lotta allo sfruttamento dei braccianti, come ha fatto Coop Italia quando ha spinto i propri fornitori ad aderire alla rete del lavoro agricolo di qualità, una vicenda sulla quale si avrà modo di tornare più avanti. La scarsa capacità di contrattazione delle imprese agricole deriva anche dalla loro conformazione: nelle campagne operano in prevalenza una miriade di piccole e medie realtà produttive, in massima parte imprese unipersonali o a conduzione familiare, che solo di rado agiscono in modo congiunto per ottenere dei vantaggi nella nicchia di mercato dove operano. I primi risultati del VII censimento generale dell'agricoltura dell'ISTAT offrono un quadro abbastanza preciso di come si sia trasformato questo mondo nell'arco di poco meno di quarant'anni (Fig.1).

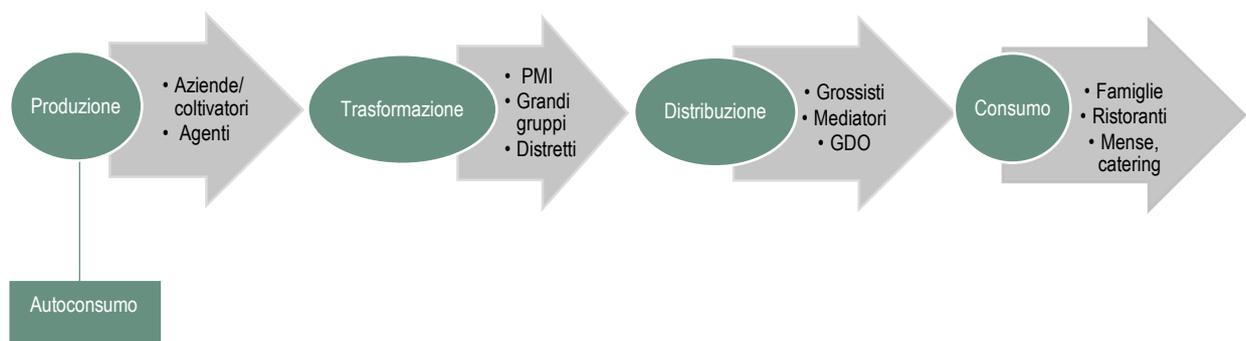
Figura 1 – Numero di aziende agricole e SAU 1982-2020 (in migliaia)



Fonte: Istat, 7°Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati, 2022

Tra il 1982 e il 2020 il numero di aziende agricole è passato da 3.133.118 a 1.133.023; ciò vuol dire che in 38 anni sono scomparse due milioni di imprese, poco meno di due su tre (-63,8%); nello stesso periodo la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) si è ridotta, ma in misura molto minore rispetto alle unità produttive: nel 1982 vi erano 15,8 milioni di SAU, nel 2020 12,5 milioni, con una flessione del 20,8%. In estrema sintesi, la progressiva diminuzione delle aziende è stata molto più veloce rispetto al decremento della terra coltivata. L'effetto di questa tendenza è un aumento della dimensione di SAU per impresa, da 5,1 a 11,1 ettari in media, più del doppio nel lasso di tempo esaminato. Si è assistito perciò ad una concentrazione del suolo agricolo in una platea più ristretta di soggetti economici. Il tessuto economico del settore primario è comunque molecolare, come attestano i dati sulla forma giuridica: nel 2020 il 93,5 % delle aziende agricole era ancora a carattere individuale o familiare, con una SAU media di 8,6 ettari; le società di persone costituivano il 4,8% e le società di capitali appena lo 0,5% del totale, con una SAU media di circa 41,5 ettari. Una struttura pulviscolare d'impresa non rende certo agevole fare squadra per ottenere vantaggi economici con gli altri attori della filiera agroalimentare. Questo spiega in parte il ruolo subalterno giocato dai produttori nella catena del valore che dai campi arriva fino alle tavole dei consumatori. Per cogliere questo aspetto è necessario fare qualche cenno sulle modalità di funzionamento di tale filiera, la quale è strutturata attorno a grossomodo quattro attività fondamentali nelle quali intervengono diversi agenti economici (Fig. 2).

Figura 2 – La filiera agroalimentare: soggetti e attività



Fonte: Elaborazione IREF

Nella produzione operano aziende e singoli agricoltori/allevatori, oltre agli agenti che forniscono i mezzi tecnici per la coltivazione/zootecnia (mangimi, fertilizzanti, fitofarmaci, macchinari, energia e combustibili, ecc.); nella trasformazione sono attive PMI, grandi gruppi e

distretti industriali suddivisi in undici settori di attività³⁷; nella distribuzione sono presenti tutte quelle società di servizio che consentono ai prodotti agricoli (trasformati e non) di essere commercializzati, ovvero le imprese che si occupano di stoccaggio delle merci, di trasporti e logistica, oltre ai grossisti, alla GDA e ad altri intermediari commerciali; infine, il consumo si articola essenzialmente in tre canali, al netto della quota che va in autoconsumo: la spesa delle famiglie, gli acquisti dei ristoratori, accanto a quelli delle mense collettive e delle società di catering. Tre ricercatori dell'Istat hanno di recente analizzato le performance di questo complesso comparto dell'economia nel 2017 [Cirianni, Fanfani, Gismondi, 2021]. Alcuni risultati del loro studio possono essere riassunti nella seguente tabella (Tab. 2).

| | <i>Numero imprese</i> | <i>Fatturato aggregato</i> | <i>Fatturato medio</i> |
|--|-----------------------|----------------------------|------------------------|
| <i>Attività economica</i> | | | |
| Agricoltura | 1.489.000 | 38.011.000.000 | 25.528 |
| Industria alimentare di cibo, bevande e tabacco | 56.498 | 136.691.000.000 | 2.419.395 |
| Magazzinaggio o stoccaggio | 1.565 | 3.560.000.000 | 2.274.760 |
| Intermediari dei trasporti o logistica | 6.252 | 15.123.000.000 | 2.418.906 |
| Trasporto di merci | 63.548 | 54.290.000.000 | 854.315 |
| Commercio all'ingrosso di prodotti alimentari | 76.391 | 140.859.000.000 | 1.843.921 |
| Commercio specializzato al dettaglio | 143.901 | 23.864.000.000 | 165.836 |
| Commercio al dettaglio non specializzato di prodotti alimentari (ipermercati, supermercati, discount alimentari, ecc.) | 32.145 | 105.515.000.000 | 3.282.470 |
| Servizi di ristorazione di cibo e bevande | 285.316 | 59.321.000.000 | 207.913 |
| <i>Totale filiera agroalimentare</i> | <i>2.154.616</i> | <i>577.234.000.000</i> | <i>267.906</i> |

Fonte: Cirianni, Fanfani, Gismondi, 2021 su molteplici archivi dati Istat

I dati economici che nell'anno in esame hanno fatto registrare gli attori della filiera sono assai diversificati: quasi un milione e mezzo di imprese agricole³⁸ hanno totalizzato circa 38 miliardi di euro di vendite, per un valore medio di poco più di 25mila cinquecento euro. Ben superiori sono i fatturati medi della GDA (all'incirca 3,2 milioni di euro), dell'industria di trasformazione e dalle società della logistica (entrambi circa 2,4 milioni di euro), delle imprese di stoccaggio delle merci (2,2 milioni di euro) e dei grossisti (1,8 milioni di euro). Sono questi i soggetti che, grazie alle risorse che movimentano, hanno maggiore potere negoziale in un settore che nell'insieme crea un giro di affari molto consistente, pari a 577 miliardi di euro. Le aziende dei coltivatori hanno di norma i ricavi più scarsi di tutta la filiera, perfino dei commercianti al dettaglio (165mila euro in media). Gli autori dell'indagine concludono che le aziende agricole "avendo bassissimi volumi di vendite e dimensioni modeste, non sono in grado di adottare adeguate politiche di marketing e, soprattutto, di penetrare nei mercati esteri, come viene evidenziato dal deficit della bilancia commerciale riferita al settore primario, che si è assottigliato proprio negli ultimi anni [Cirianni, Fanfani, Gismondi, 2021, p.15]. La stragrande maggioranza dei produttori delle

³⁷ Nel dettaglio tali settori sono legati alla lavorazione e conservazione di carne e prodotti a base di carne, pesce, crostacei e molluschi, frutta e ortaggi; produzione di olii e grassi vegetali e animali; industria lattiero-casearia; lavorazione delle granaglie, produzione di amidi e di prodotti amidacei; produzione di prodotti da forno e farinacei; produzione di altri prodotti alimentari; produzione di prodotti per l'alimentazione degli animali; industria delle bevande; industria del tabacco.

³⁸ All'epoca dello studio le imprese agricole erano poco meno di un milione e mezzo, circa duecentomila unità in più rispetto alle aziende rilevate dall'Istat nel 2020 nel VII Censimento dell'agricoltura (vedi fig.1)

campagne sono in una posizione di debolezza rispetto agli altri stakeholders del settore agroalimentare. Non riescono a fare massa critica proprio perché sono una miriade di piccole imprese, sparse sul territorio³⁹.

2.2 I tentativi di rendere più coesa e trasparente la filiera

Non è opportuno generalizzare più di tanto quando si parla della struttura dell'agricoltura. Molto dipende dal contesto preso in considerazione, come documentano alcune ricerche condotte nel Sud d'Italia sui pelati [Perrotta, 2016]. Le Organizzazioni dei Produttori (OP), istituite nell'ambito della PAC con i regolamenti CE n. 2200/96 e 1234/2007, nella pianura foggiana in Puglia e nel Melfese-Alto Bradano in Basilicata, sono numerose e scarsamente rappresentative; la fragilità di queste organizzazioni ombrello tende a favorire l'industria conserviera (diffusa in Campania, a Salerno e Caserta⁴⁰), che si rende artefice di pratiche sleali nei confronti delle aziende agricole pugliesi e lucane: contrattazione diretta con singoli produttori, invio di mezzi di trasporto durante la raccolta per abbassare il prezzo del prodotto, intervento di intermediari che prendono elevate commissioni per concludere accordi informali tra produttori e industriali, ritardo nel pagamento delle merci acquistate. Ben diverso è l'operato delle OP nel Nord del nostro Paese, laddove questi organismi riescono ad agire con maggiore capillarità e incisività, relazionandosi in modo autorevole con la controparte. OI Pomodoro da Industria Nord Italia è una rete particolarmente efficace, che agisce a tutela delle aziende agricole in Emilia Romagna e in altre regioni settentrionali, come racconta il presidente Tiberio Rabboni.

Siamo nati nel 2011 con un riconoscimento della Regione Emilia-Romagna, dove viene prodotto il 70% del pomodoro da industria del Nord. All'epoca l'iniziativa di dar vita a questa organizzazione venne presa dalla provincia di Parma e da organizzazioni di produttori e industria di trasformazione della stessa area e della provincia di Piacenza. Successivamente l'ambito si è ampliato a tutta la regione emiliana, alla Lombardia, al Piemonte, al Veneto e alla provincia autonoma di Bolzano. Nel 2017 abbiamo ottenuto il riconoscimento dal Ministero dell'agricoltura. Oggi associamo la totalità dei produttori che coltivano il pomodoro nel Nord Italia e il 99% delle industrie di trasformazione attive in questo territorio. Praticamente abbiamo una rappresentanza completa sia sulla parte agricola che su quella industriale. Abbiamo compiti di supporto e collaborazione alla filiera. Non possiamo occuparci, per la normativa europea, della contrattualistica, né della commercializzazione del prodotto, ci limitiamo a gestire servizi di interesse per i due segmenti della filiera. Il connotato più importante di un ente interprofessionale come il nostro è quello di presiedere al rispetto da parte degli associati delle cosiddette regole condivise, per garantire che nei rapporti e nei comportamenti si salvaguardino degli standard per il buon funzionamento della filiera, rispettando un equilibrio sia fra la parte industriale e quella agricola, sia all'interno dei due segmenti della filiera. Chi non rispetta le regole condivise viene richiamato, sollecitato a chiarire per quale motivo si è comportato in modo difforme [Tiberio Rabboni, intervista, 25 gennaio 2023].

OI Pomodoro da Industria Nord Italia è un ente interprofessionale, ovvero un'associazione bilaterale che raggruppa tanto i produttori che gli industriali del pomodoro, con una copertura

³⁹ Fra i produttori agricoli naturalmente non sono assenti nel nostro paese Spa e società cooperative di vaste dimensioni. Basti pensare che nel 2021 le prime dieci imprese del settore primario hanno da sole fatturato poco più di 8 miliardi di euro. Dati estrapolati il 30 aprile 2023 da <https://www.monitoraitalia.it/il-fatturato-delle-primi-600-imprese-agricole-nel-2021>.

⁴⁰ In Puglia, nella Capitanata vi è un impianto di conservazione del pomodoro gestito dalla multinazionale inglese Princes. Lo stabilimento è in grado di trasformare il 20% del frutto prodotto nell'area, il restante 80% viene venduto alle industrie campane [Perrotta, 2016].

pressoché completa del settore nelle regioni del Nord. Grazie a una rappresentanza così diffusa è possibile applicare un metodo che garantisce certezze a tutti gli operatori che vi aderiscono: all'inizio di ogni campagna di raccolta del pomodoro vengono fissati i quantitativi cui i trasformatori hanno bisogno, gli standard di qualità, il prezzo minimo di riferimento di vendita del prodotto, la regolarità dei pagamenti. Le parti si impegnano anche a trovare soluzioni comuni in caso di eventi imprevisti (come le calamità naturali) che possono pregiudicare i livelli della domanda e dell'offerta. Tale accordo quadro viene sottoscritto dai rappresentanti di ambedue le componenti della filiera, demandando a OI la vigilanza sugli oltre 120 contratti che ogni anno vengono stipulati fra le due parti. L'organizzazione presieduta da Rabboni segnala anomalie, interviene per ripristinare il rispetto delle regole condivise e può comminare sanzioni agli associati fino all'espulsione, qualora le difformità dovessero permanere. In questo modo si offrono a tutti i partecipanti condizioni di sicurezza sui volumi di vendita e sugli sbocchi commerciali. Sebbene possano sorgere difficoltà nell'attuazione di quanto concordato dalle due parti, l'organismo funziona ormai a pieno regime da oltre un decennio, da quando alcuni imprenditori e politici locali di Parma e Piacenza hanno cercato di costruire dei meccanismi di regolazione per la filiera che veniva investita in quel momento da cambiamenti radicali, come ha riferito Rabboni in un altro passo dell'intervista: l'esaurirsi dei generosi aiuti economici della PAC di cui avevano goduto i produttori del pomodoro da industria, la competizione aggressiva di altri Paesi europei (Spagna e Portogallo) i quali hanno minori costi di produzione, le fusioni e acquisizioni nell'industria di trasformazione, la meccanizzazione della raccolta agricola. Stare sui mercati nei mutati scenari non era semplice né per i produttori né per gli industriali settentrionali, per tale ragione hanno deciso di unire le proprie forze, rinnovando gli sforzi per concertare un sistema collaborativo che potesse tutelare la redditività di entrambe le componenti della filiera agroalimentare. L'ente bilaterale, con la sua terzietà, ha potuto fare da arbitro tra industria conserviera e produttori agricoli, salvaguardando la trasparenza, l'equità e la correttezza. Requisiti fondamentali per affrontare la concorrenza internazionale non a colpi di ribasso sui prezzi, ma puntando sulla qualità organolettica dei pelati, oltreché sulla sostenibilità ambientale ed etica dei mezzi con cui vengono prodotti. Il tema della tutela dei lavoratori è diventato cruciale per difendere il prestigio della filiera e mantenere le quote di export, anche nelle aziende affiliate a OI Pomodoro da Industria Nord Italia, che da anni non si avvalgono più dei braccianti, avendo quasi del tutto meccanizzato la raccolta nei campi.

Curiamo molto questo aspetto della reputazione, della sostenibilità e dell'eticità. La totalità della raccolta avviene attraverso le macchine e non manualmente e con una forte specializzazione delle imprese agricole, che non producono più occasionalmente, ossia guardando il prezzo delle colture per vedere quella che conviene raccogliere l'anno successivo. La meccanizzazione ha comportato forti investimenti nella componente tecnologica e quindi la specializzazione verso la monocultura. Sui mercati esteri sono particolarmente sensibili sui temi della sostenibilità ambientale ed etica, chiedono certificazioni, sia della catena industriale che di quella agricola. La questione della legalità e della valorizzazione del lavoro è un tratto fondamentale di questa competitività su cui si giocano le prospettive future della filiera. È evidente che il reinserimento lavorativo di persone che hanno vissuto esperienze negative in altre realtà italiane, le vittime dello sfruttamento e del caporalato, oltre a essere un fatto positivo in sé ci aiuta a rafforzare lo sforzo che stiamo compiendo per avere una reputazione positiva su questi aspetti. Abbiamo sottoscritto un'intesa con l'associazione Terra!, come OI, e in base a questo accordo ci siamo fatti promotori del progetto Diagrammi realizzato nel 2022 dall'associazione per il reinserimento delle vittime del caporalato, con l'apporto di finanziamenti pubblici. Abbiamo raccolto adesioni a questa opportunità, anche se troppo a ridosso

della campagna di raccolto, 8 lavoratori indicati da Terra!, provenienti da altre realtà geografiche, sono stati formati e inseriti in due aziende, una in provincia di Alessandria ed una in provincia di Ferrara, sono stati aiutati anche a trovare un alloggio e hanno svolto la campagna come lavoratori stagionali con un contratto regolare, un'abitazione e il riconoscimento dei loro diritti. Intendiamo dare continuità a questa esperienza, nonostante il progetto Diagrammi non sia più finanziato. La prossima settimana abbiamo un incontro con gli assessori della Regione per proseguire questa attività almeno in Emilia-Romagna, con un sostegno economico alla formazione, ai trasporti e alla residenzialità di questi lavoratori che hanno subito abusi. Vorremmo che il progetto pilota diventasse una attività ordinaria [Tiberio Rabboni, intervista, 25 gennaio 2023].

Promuovere una cultura della legalità è diventato un obiettivo cruciale per i produttori di pelati del Nord. Sono gli stessi stakeholder internazionali a richiedere certificazioni etiche lungo tutti gli anelli della catena produttiva. Benché la meccanizzazione e la specializzazione nelle monoculture siano un deterrente per il ricorso al lavoro sommerso, gli episodi di cronaca sul caporalato possono compromettere la reputazione di tutto il comparto che produce pelati e passate di pomodoro, offuscando l'immagine anche dei datori di lavoro che si comportano correttamente con gli operai agricoli. In un'epoca nella quale la comunicazione è pervicace (con tutte le deformazioni del caso) le inchieste giudiziarie possono provocare danni anche a chi ha investito sulla sostenibilità ambientale e sui diritti dei lavoratori. Rabboni non usa giri di parole: sulla valorizzazione del lavoro si gioca il futuro della filiera dei produttori del Nord. In tale ottica va visto l'impegno a reinserire persone che sono state vittime di caporalato in altre aree del Paese, attraverso corsi di formazione, alloggi dignitosi, trasporti adeguati. Nel 2022 l'ente bilaterale ha sottoscritto un'intesa con l'associazione Terra!, chiedendo ai propri associati di dare un impiego stagionale ad alcuni braccianti vittime di abusi sul lavoro. Otto persone hanno così potuto fare un'esperienza nelle campagne con un regolare contratto, ricevendo un sostegno per l'abitazione e i trasporti. Il progetto è stato finanziato con risorse pubbliche che si sono esaurite. OI Pomodoro da Industria Nord Italia vorrebbe dare continuità a tale iniziativa meritoria, che può contribuire a rafforzare il proprio marchio, perciò cerca sponde e supporto economico dalla Regione Emilia Romagna.

Anche la GDO può svolgere una funzione di primo piano nell'affermazione della cultura della legalità nelle campagne. Coop Italia lo fa in modo convinto da tempo, esercitando un controllo sulla rete dei fornitori presenti sugli scaffali dei suoi punti vendita. Luciano Ieri, della direzione qualità, descrive con dovizia di particolari il sistema di verifiche che la principale rete di distribuzione esistente nel nostro Paese ha approntato per evitare di commercializzare prodotti di imprese che impiegano i braccianti senza metterli in regola.

Coop Italia è certificata SA 8000⁴¹ dal 1998, è stata una certificazione voluta e cercata, perché ci permetteva di dotarci di strumenti che ci avrebbero aiutato a fare delle verifiche delle attività dei nostri fornitori e dei loro subfornitori. Al tempo stesso ci ha permesso di fare un percorso interno di miglioramento sui temi della sicurezza e dell'etica del lavoro. Le prime ispezioni audit di verifica all'interno delle aziende agricole risalgono a quegli anni in modo strutturato. I nostri commerciali sono perennemente in giro a visitare le aziende agricole, come gli ispettori della qualità. Nelle zone più vocate, dove abbiamo più fornitori agricoli, abbiamo persone che sono state decentrate e che vivono in quei luoghi. Le verifiche si sono intensificate nel corso degli anni. Le prime iniziative risalgono agli inizi degli anni duemila fatte insieme a Medici senza frontiere nel Metapontino, per verificare la raccolta del pomodoro. Via via queste attività di verifica sono state sempre meglio

⁴¹ La SA 8000 è una certificazione relativa alla responsabilità sociale di un'impresa che attesta il rispetto dei diritti umani, del diritto del lavoro, la tutela contro lo sfruttamento del lavoro minorile, oltreché la garanzia di condizioni di salubrità e sicurezza nei luoghi di lavoro.

definite, la vera e propria svolta c'è stata nel 2015, quando abbiamo lanciato la campagna "Buoni e giusti", che ha presupposto un lavoro ancora più strutturato [...] è stata fatta prima un'analisi del rischio dei territori, grazie alle analisi dei nostri commerciali e di organizzazioni partner che lavorano nelle diverse aree. E' stato definito un livello di rischio per territorio e per tipologia merceologica, a seconda di come viene fatta la raccolta nei campi e di altre variabili. Questo ha permesso di individuare le prime 13 filiere agricole, che da questa raccolta di informazioni, sembravano poter avere coefficienti più elevati di rischio di comportamenti scorretti nei confronti della manodopera. Nell'arco di un paio d'anni abbiamo ispezionato tutte le aziende afferenti a queste filiere, arrivando fino ai subfornitori, ovvero i partner dei nostri fornitori a contratto. Andiamo nelle aziende agricole non dai grossisti [*Luciano Ieri, intervista, 19 gennaio 2023*].

La Coop Italia, essendo una centrale di cooperative dei consumatori, ha comprensibilmente attenzionato la questione spinosa della condizione dei braccianti nei campi sin dalla fine degli anni Novanta dello scorso secolo, da quando ha adottato il sistema di certificazione SA 8000, che impone di salvaguardare la sicurezza dei lavoratori, assicurando loro un trattamento salariale equo. Da quel momento le verifiche su fornitori e subfornitori si sono intensificate fino al 2015, anno in cui è stata lanciata la campagna "Buoni e giusti", che ha portato ad un rafforzamento del sistema dei controlli. La Coop ha in sostanza mappato il territorio individuando le tipologie merceologiche maggiormente a rischio di sfruttamento della manodopera. Da questa analisi preliminare sono state individuate 13 filiere agroalimentari e alcune zone dove la probabilità di trovare comportamenti sleali nei confronti dei lavoratori era molto alta, attingendo dalle valutazioni effettuate dai commerciali e dagli ispettori della qualità di Coop. Tali filiere sono state oggetto di visite ripetute fino alle aziende subfornitrici da cui acquistano i fornitori ufficiali. In taluni casi, come quello del pomodoro industriale prodotto nel Sud, si è provveduto ad esaminare la quasi totalità delle aziende agricole. Solo nel 2022 le visite sul posto hanno riguardato 96 produttori di pomodoro al Sud, mentre in Emilia, dove il coefficiente di rischio è ritenuto molto più basso, vengono fatte ispezioni a campione. Ad ogni modo, grazie anche al patto sottoscritto con i fornitori interni, che impone a questi ultimi di garantire l'accesso ai propri subfornitori, sono state realizzati all'incirca 2000 controlli da quando è cominciata la campagna. Un lavoro imponente e meticoloso, che viene condotto con l'apporto di società specializzate nell'attività di audit (Bureau Veritas, CSQA, FGS, ecc.), che agiscono con tecniche collaudate, utilizzando le check list preparate dal management di Coop Italia. Gli audit si svolgono in genere in due fasi: prima c'è un momento di verifica documentale, che riguarda le normative di salute e sicurezza dei lavoratori, poi però c'è anche il momento delle interviste anonime ai lavoratori. Anche durante la pandemia gli ispettori sono andati nei campi e hanno sentito i braccianti e le altre maestranze agricole, stranieri e italiani. Questa fase è la più importante per capire se ci sono problemi di grave sfruttamento lavoratori. Spesso le verifiche consentono anche di innescare dei processi di miglioramento nell'organizzazioni delle aziende, come ha dichiarato Ieri. In altre circostanze, quando si è di fronte a criticità insanabili nella gestione del personale, tali da prefigurare una non conformità rispetto agli standard di rispetto dei diritti dei lavoratori (caporalato, lavoro in nero, insalubrità e insicurezza dei luoghi di lavoro), le aziende dopo essere state allertate dagli ispettori, se non cambiano prontamente registro, vanno incontro alla sospensione e poi all'esclusione dalla rete Coop.

2.3 Caporalato 2.0: le nuove reti di intermediazione occulta del lavoro in agricoltura

Coop Italia e OI Pomodoro da Industria Nord Italia hanno di sicuro attivato percorsi importanti per rendere più trasparenti le filiere agroalimentari. Ma l'impatto complessivo di queste e altre buone pratiche (progetti pilota e azioni di sistema finanziate con fondi UE o risorse nazionali) sembra ancora troppo limitato per invertire la rotta nelle campagne italiane, sostituendo l'illegalità con la certezza del diritto, oltre a riequilibrare i rapporti di forza tra i diversi soggetti economici. Un dato su tutti dà la misura di quanta strada si debba ancora compiere su questo fronte: nella rete del Lavoro Agricolo di Qualità (LAQ), istituita presso l'INPS, risultavano iscritte 6.583 aziende al 7 marzo 2023, il 3,5% delle imprese che operano nel settore primario impiegando manodopera non familiare (186.945 circa nel 2020, il 16,5% del totale – Fig. 1). Una goccia nel mare. La scarsissima adesione a tale albo è un indice di quanto sia diffuso il lavoro irregolare in agricoltura; infatti gli imprenditori agricoli che intendono farne parte non debbono aver riportato condanne penali o civilistiche (o non avere procedimenti giudiziari in corso) in materia di lavoro, oltre ad aver versato tutti i contributi previdenziali e le coperture assicurative ai propri dipendenti. In parte questa ritrosia a iscriversi in tale Rete è imputabile anche alla carenza di incentivi quali l'accesso a sovvenzioni pubbliche, introdotte in Italia soltanto dall'Emilia Romagna, che ha concesso meccanismi premiali sui fondi di sviluppo regionale alle imprese che si registrano nell'archivio LAQ (articolo 40 della L.R. n. 18/2016). Di sicuro vi è un'opacità di fondo nel modo di operare dei soggetti delle filiere agroalimentari, che la legislazione di contrasto allo sfruttamento dei lavoratori agricoli ha scalfito, ma non sradicato. Accanto ai singoli agenti che reclutano per conto delle aziende la manodopera (straniera e non), trattenendo provvigioni per trasporti e alloggi da paghe di per sé basse, vi sono società più organizzate che fungono da intermediari con i produttori e i trasformatori, aggirando le norme. I testimoni privilegiati contattati nella ricerca hanno a più riprese evidenziato questo problema. Matteo Bellegoni, funzionario della Flai-Cgil, usa l'espressione "caporalato 2.0" per descrivere un vasto arco di pratiche che vanno dalle "finte partite IVA" alle cooperative fittizie, agendo al confine di quanto consentito della legge, con l'ausilio di "colletti bianchi" (consulenti del lavoro, commercialisti conniventi) che mettono le proprie competenze al servizio di scaltri imprenditori agricoli, come è emerso dagli studi condotti dall'Osservatorio Placido Rizzotto in alcune regioni settentrionali.

È cambiato nel tempo lo sfruttamento lavorativo [...] chi lo perpetua [...] affina metodi che potremmo definire di caporalato 2.0. Nel caso del Friuli Venezia Giulia e del Veneto vediamo come in qualche modo viene istituzionalizzata la figura del caporale attraverso la creazione di finte partite IVA [...] piuttosto che entità che della cooperativa portano solo il nome e che in realtà sono scatole vuote [...] il caporale diventa un'azienda che teoricamente lavorerebbe regolarmente per l'imprenditore agricolo che l'ha ingaggiata [...] quello che preoccupa è che tutto questo meccanismo funziona purtroppo con un grande contributo di quelli che possiamo chiamare i colletti bianchi [...] ci sono figure professionali che mettono le proprie competenze a disposizione di qualcosa che oltre a essere illegale è odioso da un punto di vista sociale [Matteo Bellegoni, intervista, 11 gennaio 2023].

Prestare la propria expertise per sfruttare le persone deboli è senza dubbio una prassi che va stigmatizzata sotto il profilo morale, oltre ad essere perseguibile sul piano penale ed amministrativo. Ma, al di là del giudizio che se ne può dare, l'intermediazione occulta dei colletti bianchi sembra essere un fenomeno in rapida espansione. Ne è convinto anche Corrado Franci,

dirigente della CIA-Agricoltori italiani, che con circa 900mila aderenti rappresenta una delle principali organizzazioni di categoria del settore rurale.

È qualcosa che riguarda forse più il Nord che il Sud, un caporalato subdolo che si è instaurato attorno all'intermediazione di cooperative spurie, cioè quelle che forniscono manodopera con appalti; alcune sono cooperative anche regolari, altre sono assolutamente irregolari ma l'irregolarità più che sul lavoratore che comunque viene sfruttato, percependo poi una paga inferiore a quella che dovrebbe ricevere, si va a riversare sul pagamento degli oneri, i contributi previdenziali; spesso sono cooperative che vivono un paio d'anni, lasciano dei buchi immensi e poi spariscono [...] non c'è neanche l'evidenza di una connivenza delle aziende perché l'impresa da un appalto a una cooperativa o a una società di altro tipo [*che gli fornisce la manodopera – Nda.*], a volte paga anche lo stesso importo [*che darebbe in busta paga ad un lavoratore regolarmente assunto – Nda.*], non ha neanche un risparmio probabilmente, non ha neanche la consapevolezza fino in fondo che si tratta di caporalato, non ha il controllo di come le risorse che paga poi finiscono nelle tasche dei lavoratori sottopagati [...] è comunque un fenomeno illegale, che noi stiamo combattendo [*Corrado Franci, intervista, 5 dicembre 2022*].

Vi sono perciò delle “cooperative spurie” a cui le aziende appaltano la fornitura di manodopera, soprattutto al Nord. Queste società che operano in outsourcing tendono a non versare i contributi, sottopagando i braccianti agricoli. Non di rado maturano debiti previdenziali e poi vengono chiuse dopo un paio di anni. L'azienda agricola può essere ignara di quel che avviene in questa forma subdola di caporalato, forse meno cruenta rispetto a quella tradizionale, ma comunque illecita, dinnanzi alla quale la CIA stessa sta conducendo una battaglia, chiedendo maggiori controlli delle autorità preposte sulla regolarità dei versamenti dei contributi previdenziali da parte di queste cooperative. Anche Giuseppe Gizzi di AGCI, centrale delle cooperazione con una folta rappresentanza nel comparto agricolo, appare fortemente preoccupato dalle “cooperative senza terra”, che possono gettare un'ombra sulla propria base associativa, formata per larga parte da organizzazioni di soci-lavoratori che coltivano la terra salvaguardando i braccianti.

Le cooperative senza terra, che noi avversiamo, sono una distorsione del movimento cooperativo [...] alcuni imprenditori senza scrupoli operano fuori dalle maglie della legalità e organizzano delle squadre di lavoratori senza avere un terreno da coltivare; si tratta di una sorta di interposizione di lavoro irregolare per le quali questi lavoratori prevalentemente stranieri extracomunitari vengono messi in cooperativa ma non c'è lavoro agricolo in forma cooperativa perché non c'è il terreno, sono cooperative false che vengono come dire utilizzate a scopo di lavoro agricolo [...] vanno a fare campagne di raccolta soprattutto nel trevigiano e nel veronese eccetera. È un fenomeno che danneggia anche noi come cooperazione, perché ci crea un danno di reputazione [...] si costituiscono formalmente ma non sono cooperative perché non ci sono strumenti di democrazia economica per cui i soci sono alla pari, è una forma di impresa fittizia creata da imprenditori per rispondere alle loro esigenze, cercando di non pagare i contributi ai soci-lavoratori e di non rispondere a quelle che sono le caratteristiche della cooperazione sana [...] paradossalmente sono molto più diffuse al Nord che al Sud anche se non ci sono statistiche ufficiali, vengono scoperte dall'Ispettorato del lavoro [*Giuseppe Gizzi, intervista, 5 dicembre 2022*].

Queste società sono cooperative solo formalmente, in realtà non svolgono una vera e propria attività agricola, non avendo un legame con la terra ed essendo prive di requisiti minimi di democraticità interna, come il pari trattamento dei soci-lavoratori. Spesso i lavoratori extracomunitari figurano nella compagine sociale di tali organizzazioni in qualità di consociati, ma è un inganno che maschera un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze di astuti intermediari, che li sfruttano facendoli lavorare in modo irregolare (paghe orarie al di sotto degli

standard contrattuali, turni estenuanti, assenza di contributi, luoghi e modalità di lavoro malsani, ecc.). Omarou Leglengue, presidente dell'associazione Sotto il Baobab di Canelli, denuncia le condizioni di asservimento cui vengono sottoposti molti braccianti africani che finiscono nella ragnatela intessuta da queste cooperative, che li fanno lavorare nelle viti colture dell'astigiano e del cuneese.

Qui il bracciante non entra in contatto con il proprietario terriero, viene reclutato da cooperative improvvisate, che non regolarizzano questi lavoratori, perché nella regolarità risiede il diritto. La legge permette alle cooperative agricole di formalizzare dei contratti "in grigio", si possono fare contratti della durata di tre mesi, facendo figurare 15 giorni lavorativi e 3 ore al giorno. Ma non esiste un meccanismo di controllo dei giorni realmente lavorati nei campi. La maggior parte dei braccianti sono disperati, affamati e analfabeti quindi accettano questa situazione [...] le cooperative possono così dire di avere le carte in regola, gli organi di controllo (carabinieri, guarda di finanza) vanno nei campi, trovano dei lavoratori, ma che sono regolarmente registrati. Le verifiche vengono fatte sulle dichiarazioni dei responsabili delle cooperative, che sono apparentemente corrette. Le forze dell'ordine spesso non riescono a scoprire la truffa. I braccianti vengono pagati in nero [*per il numero maggiore di ore che svolgono rispetto a quelle dichiarate in busta paga – Nda*], risultano solo i 15 giorni discontinui della busta paga e questo non consente loro di rinnovare il permesso di soggiorno, in quanto ci vorrebbero almeno 20 ore di lavoro settimanali in busta paga. Queste persone, che avevano magari un permesso per motivi di lavoro o umanitari, rimangono senza documenti di soggiorno [...] In questo modo si tutelano gli interessi degli agricoltori, che hanno bisogno di manodopera a basso costo per periodi limitati di tempo, una settimana di tempo, così si rivolgono alle cooperative, che in alcuni casi sono fittizie [*Omarou Leglengue, intervista, 13 aprile 2023*].

Le cooperative "improvvisate" offrono manodopera a basso costo alle aziende vinicole locali, strette dai vincoli della concorrenza internazionale. Ai viticoltori servono braccianti per periodi limitati di tempo, soprattutto durante la vendemmia. Le imprese fornitrici fanno figurare un numero minimo di ore in busta paga (45 ore nell'arco di tre mesi), molto di meno del tempo che queste persone passano nei campi a raccogliere l'uva (tra le 8 e le dieci ore al giorno), spostandosi magari da un'azienda agricola all'altra. Il surplus di ore viene pagato in nero per risparmiare sui contributi previdenziali. Le forze dell'ordine riescono a scoprire i raggiri solo in particolari circostanze, facendo indagini circostanziate con riscontri probanti sull'evasione contributiva. La conseguenza è che spesso i braccianti non raggiungono formalmente la soglia di venti ore settimanali necessarie ad ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno. Così perdono il titolo di permanenza nel nostro Paese, diventando ricattabili da aguzzini camuffati da operatori, che fanno leva sulla loro disperazione e sul fatto che non conoscono la lingua italiana. Onofrio Rota, segretario generale della Fai-Cisl, affronta il problema da un altro angolo visuale, puntando l'indice sui voucher, un veicolo che ha alimentato non di poco l'area del sommerso nel lavoro agricolo.

Negli ultimi 15 anni abbiamo avuto l'introduzione dello strumento del voucher che comunque ha precarizzato il lavoro: è uno strumento controverso, nel senso che [...] per attivare un rapporto di lavoro bastava recarsi da un tabaccaio e acquistare un ticket, abbiamo assistito così a grandi irregolarità nel mondo del lavoro agricolo, siamo arrivati alla punta mi sembra di 150 milioni di voucher utilizzati di giornate lavoro [...] non di rado questi lavoratori occasionali non maturano nemmeno i requisiti minimi per avere diritto agli ammortizzatori sociali, tipo la disoccupazione agricola, perché non raggiungono le 51 giornate minime in un biennio [*Onofrio Rota, intervista, 20 dicembre 2022*].

In un ambito dove l'occupazione è per sua natura volatile, i voucher possono contribuire a ingrossare l'irregolarità e il precariato; nella fattispecie, estendendo il ricorso al lavoro

occasionale fino a 45 giorni l'anno, come ha fatto il Governo Meloni reintroducendo questo dispositivo in agricoltura e nel turismo con la legge di Bilancio 2023, si può generare una competizione al ribasso tra i soggetti più fragili del mercato del lavoro, ovvero i braccianti, sia stranieri che italiani. Una guerra tra poveri per accaparrarsi un reddito annuale di 3.375 euro⁴². Al di là degli effetti perversi innescati dalle normative sul lavoro e sull'immigrazione, non può essere trascurata la reazione del mondo agricolo alle diverse forme di regolazione imposte dalle autorità pubbliche. Benché siano apprezzabili i risultati conseguiti dalla legge n.199 del 2016 sul versante della repressione delle condotte illecite, non si può negare che gli interventi di prevenzione e inclusione sociale previsti dallo stesso provvedimento siano andati incontro a notevoli problemi di attuazione, come è stato evidenziato a più riprese in questo report. A ben vedere, tali difficoltà non sono solo un sintomo dell'incompletezza delle politiche, quanto piuttosto l'esito di processi sociali che solo parzialmente possono essere controllati dalle agenzie pubbliche. L'economia nelle campagne è poliedrica e frammentata, nel suo alveo si riproducono pratiche sommerse di sfruttamento del lavoro che bypassano i canali ufficiali di impiego. Nella cosiddetta "area grigia" fioriscono diverse figure di mediatori occulti che rinnovano i registri con cui viene perpetrato il caporalato: false cooperative che gestiscono la manodopera in subappalto per conto delle aziende agricole, reti di loschi intermediari che aprono la partita iva come se fossero dei normali liberi professionisti, colletti bianchi (consulenti del lavoro e commercialisti) che operano al fianco delle imprese per "alleggerire" le buste paga dei braccianti; e via discorrendo. Sarebbe fuorviante liquidare queste attività illecite come stratagemmi per eludere le leggi dello Stato o come semplici comportamenti opportunistici, non foss'altro perché nel sottobosco dell'irregolarità possono sempre attecchire atti più violenti a danno dei lavoratori, di cui si ha ricorrentemente notizia dalle cronache delle inchieste giudiziarie. Ma, prescindendo anche dalla sua pericolosità sociale, vi è anche un altro motivo per prendere sul serio le condotte che sconfinano dalle regole. Le nuove acquisizioni della sociologia economica spingono a porre al centro dell'analisi il brokeraggio in quanto snodo cruciale delle dinamiche sociali che condizionano l'economia. Esaminando le evidenze raccolte in una vasta serie di ricerche empiriche Mark Granovetter perviene alla seguente conclusione sul ruolo degli intermediari negli assetti attuali del capitalismo: essi giocano una funzione rilevantissima in quanto fanno da ponte tra diversi nodi, creando collegamenti e scorciatoie in catene economiche complesse dove si esercita il potere e l'influenza [Granovetter, 2017, pp.135-145]. La centralità di questi agenti, che operano attraverso circuiti più o meno formali, risiede nella loro capacità di favorire interscambi utilitaristici, sfruttando la "forza dei legami deboli", ossia mettendo in connessione attori distanti nei reticoli di produzione e commercializzazione. Far incontrare la domanda e l'offerta di lavoro nel modo più conveniente possibile (per la parte datoriale) è una competenza strategica, specie in un settore come quello agricolo dove l'attività economica è caratterizzata dalla aleatorietà delle condizioni di mercato. Per questo il caporalato, al pari dell'araba fenice, rinasce costantemente dalle proprie ceneri,

⁴² La misura è rivolta a coloro che non hanno avuto rapporti di lavoro subordinato nel settore nei tre anni precedenti, autocertificando il proprio status al datore di lavoro. L'ammontare annuo menzionato nel testo considera l'ipotesi di guadagno per un lavoratore impiegato otto ore al giorno per 45 giorni lavorativi, applicando la tariffa pattuita per i voucher (7,50 euro l'ora al netto delle trattenute). Se il datore di lavoro impiega il lavoratore per più di 45 giorni in 12 mesi dovrà assumerlo a tempo indeterminato. Sono previste sanzioni per gli imprenditori che omettono di dichiarare le giornate di lavoro. Al di là della contrarietà espressa da Flai-Cgil e Fai-Cisl, la stessa Confagricoltura ha espresso scetticismo sull'uso di tale voucher come strumento di emersione del lavoro nero. Per il dibattito suscitato dal provvedimento si rinvia a [Di Credico, 2023].

assumendo profili per molti versi inediti. Offre vantaggi troppo consistenti agli operatori economici per essere spazzato via da una norma del codice penale e dalla volontà di farla rispettare delle forze dell'ordine.

Domenico Perrotta, da profondo conoscitore della materia, richiama l'attenzione sul fatto che non è facile far incrociare domanda e offerta nel mercato del lavoro agricolo, per via degli andamenti fluttuanti dell'attività di raccolta dei prodotti della terra, soprattutto in quelle aree dove non si è investito a sufficienza nella meccanizzazione.

Il caporale è un mediatore, cioè una figura che trae il proprio potere dal fatto di essere l'unico soggetto che fa incontrare gli agricoltori che cercano manodopera e i braccianti che cercano lavoro. Se sono un produttore che deve fare in 15 giorni la raccolta dei pomodori e ho bisogno di 30 braccianti dove li vado a trovare? [...] Glieli porta il mediatore, se non ci fosse quest'ultimo non li troverebbe, perché il centro per l'impiego non è in grado di fare questo lavoro che è molto complesso. Non è solo una squadra, ogni giorno da un ghetto escono 10-15-20 squadre di braccianti, ognuna con il suo caporale che si sposta con l'autista e viene trasportata nel campo a raccogliere. Questo meccanismo lo può gestire lo Stato? Probabilmente no. Chi gestisce questi flussi se non i caporali? Come cambiare l'agricoltura in modo tale che questo meccanismo cambi? [...] Ci sono intermediari che sono dei semplici procacciatori di lavoro, portano i braccianti, figure che traggono profitto dai servizi che offrono ai braccianti: trattengono una quota sulla paga giornaliera di ciascun componente della squadra di raccoglitori, oltre a prelevare una quota per il trasporto, il costo della cena in una mensa improvvisata, una parte di eventuali prestiti, l'affitto del posto letto, ecc. Alcuni intermediari mettono in piedi strutture gerarchiche più complesse, possono arrivare a gestire dalle 3 alle 20 squadre di braccianti, ciascuna con il suo autista e il suo caporale, che si fa garante che i lavoratori eseguano il loro compito in silenzio, facendosi rispettare, molto spesso per il fatto di essere un connazionale. Un intermediario del Sudan probabilmente sceglierà un capo del Burkina Faso per gestire una squadra di braccianti provenienti da questa nazione africana. Ci sono casi di intermediari stranieri che trattano direttamente con gli agricoltori, in altre circostanze al vertice della rete di brokeraggio ci sono degli italiani, anche con agganci nella criminalità organizzata. Non saprei dire se la legge 199/2016 ha avuto l'effetto di strutturare o di frammentare le reti di sfruttamento del lavoro agricolo [Domenico Perrotta, *intervista*, 16 dicembre 2022].

Il caporale deve essere particolarmente abile nel fare rete e nel coordinare le squadre di lavoro che vanno nei campi. Un agricoltore può avere l'esigenza che trenta braccianti lavorino intensivamente per 15 giorni nel suo podere per raccogliere il prodotto della sua coltivazione prima che si guasti. L'intermediario risponde al suo fabbisogno fornendogli la manodopera per tutto il tempo necessario a completare l'operazione. Se il suo "business" ha successo può arrivare ad avere sotto di sé anche venti gruppi di braccianti che ogni mattina si radunano nei punti prestabiliti e salgono nei furgoni, insieme all'autista e al vice-caporale, tipicamente un connazionale dei lavoratori, in grado di farsi capire e rispettare; nelle campagne quando è il momento di cogliere i frutti della terra non ci sono divagazioni di sorta, si lavora in silenzio, chini sulle piante per portare a termine il compito, anche perché non è infrequente che il magro compenso pattuito per una giornata di fatiche sia a cottimo, ovvero subordinato alla collezione manuale di un determinato quantitativo di frutta o ortaggi, ben riposto nelle cassette. Il mediatore allarga il giro degli affari se è affidabile agli occhi dei produttori, ossia se fa fronte al picco di lavoro che gli agricoltori debbono poter evadere per smistare e vendere velocemente le proprie merci. Di certo, non è semplice gestire centinaia di persone che simultaneamente operano in diversi fondi durante la stagione. Ci vogliono doti di leadership e una rapidità di pensiero fuori dal comune per far marciare all'unisono decine di squadre che come i soldati fanno il loro dovere senza discutere gli ordini. Questa struttura gerarchica andrebbe studiata da

vicino, per cogliere i codici culturali e i legami fiduciosi che la cementano, magari con un'indagine a carattere etnografico, avvalendosi della tecnica dello *shadowing*⁴³. In ogni caso, accanto alla componente simbolica e culturale, ciò che tiene uniti il capo e i suoi luogotenenti sono i guadagni esponenziali che portano a casa con la loro attività, per cui ad ogni bracciante viene trattenuta una quota per avergli procacciato il suo misero impiego, oltre alle tariffe per alloggi, trasporti, vitto e quant'altro. Moltiplicando il tutto per centinaia di persone asservite ad un regime di sfruttamento si ottengono cifre ragguardevoli per un'impresa *sui generis*, che ha il vantaggio di non pagare le tasse e di non sostenere costi fissi. C'è da dire che queste reti di intermediazione si radicano nel comparto agricolo anche per l'assenza di meccanismi alternativi di collegamento fra domanda e offerta di lavoro. I Centri per l'impiego non sono in grado di fare il *matching* tra imprese e lavoratori, una carenza che si riscontra peraltro in gran parte dell'industria e dei servizi. In assenza di efficaci servizi pubblici per l'occupazione, il reclutamento e il collocamento avvengono per mano degli intermediari occulti, che costruiscono articolati sistemi di sfruttamento della manodopera. Ciò pone inevitabilmente un interrogativo su quale modello di sviluppo sia più adeguato per le nostre campagne: un apparato produttivo fondato sulla monocultura intensiva, che raggiunge il suo acme soltanto in alcuni momenti della stagione, richiamando una moltitudine di braccianti sul territorio, creando sacche di sottoccupazione temporanea, fino a quando questi migranti non si spostano altrove, per partecipare alla raccolta di altri prodotti, portandosi dietro il loro carico di vulnerabilità e sofferenza? Oppure una struttura economica che privilegia le policolture, che possono dare lavoro per tutto l'anno, richiedendo maestranze agricole più specializzate, capaci di occuparsi di diverse mansioni (dissodare i terreni, seminare, passare i fertilizzanti, potare le piante, raccogliere il prodotto, ecc.) e prodotti agricoli? Il quesito vale soprattutto per il Sud e per le aree interne del Paese, laddove le opportunità di impiego sono limitate. Secondo Perrotta, dalle scelte sui modelli di crescita che si intendono perseguire in agricoltura discendono anche le politiche di accoglienza dei migranti: da una parte l'integrazione e il welfare per una platea di stranieri che rimangono a vivere stabilmente in una comunità locale, migliorando nel tempo la loro condizione occupazionale; dall'altra la gestione dell'emergenza, di fronte a flussi di braccianti costretti in assenza di alternative a seguire i cicli stagionali dei raccolti, spostandosi incessantemente da Sud a Nord (e viceversa), vittime predestinate delle logiche predatorie del profittatore di turno. In Italia i governi che si sono alternati alla guida delle istituzioni da quando siamo diventati un Paese di immigrazione⁴⁴ hanno adottato misure estemporanee e alquanto improvvisate, senza una visione di lungo periodo, capace di cogliere le opportunità del fenomeno migratorio. Questa miopia politica è una delle concause dell'irregolarità e della marginalità che prolifera non solo nelle aree rurali, ma anche nelle nostre città. Anche perché come sottolinea Fabio Ciconte, direttore dell'Associazione Terra! e autore di numerose inchieste

⁴³ Con tale termine si intende un tipo di osservazione sul campo rigorosa, che induce il ricercatore a seguire come un'ombra (da vicino) i soggetti coinvolti nell'indagine, agendo nell'anonimato, soprattutto in contesti rischiosi come quelli descritti in queste pagine. Sulle tecniche di osservazione utilizzate nella ricerca etnografica si veda [Semi, Bulzoni, 2022]. I ricercatori che hanno studiato il caporalato hanno intervistato o visto all'opera singoli intermediari. Più raro è trovare indagini sociologiche o antropologiche sulle reti di intermediazione occulta. Per condurre tali inchieste sarebbe necessario infiltrarsi sotto copertura nelle organizzazioni malavitose, cosa non facile per un ricercatore; si tratta di una situazione che forse potrebbe gestire meglio un operatore delle forze dell'ordine.

⁴⁴ Nel 1973 gli ingressi dei migranti stranieri hanno per la prima volta superato nel nostro paese gli espatri dei cittadini italiani. Da allora il saldo migratorio con l'estero è rimasto costantemente positivo, anche nello scorso decennio, quando a causa della crisi globale l'emigrazione dalla nostra nazione verso varie località mondiali è ripresa in modo consistente [Licata, 2022].

che hanno denunciato le storture e le iniquità esistenti nel settore agricolo, gli insediamenti informali dove soggiornano i braccianti stanno cambiando radicalmente fisionomia.

Una delle grosse differenze che si sta verificando negli ultimi anni riguarda i “ghetti”, che non sono più luoghi di reclutamento del lavoro, cioè negli anni questi “ghetti” erano dei centri di reclutamento del lavoro stagionale. Il migrante che sta in Sicilia si sposta l'estate in Puglia, poi va a fare la raccolta della frutta al Nord per poi ridiscendere al Sud. Era una sorta di transumanza continua. Questo movimento non si è interrotto, ma è diminuito. In passato questi “ghetti” erano luoghi che si riempivano e si svuotavano. Ora invece sono diventati luoghi dell'abitare. Questa trasformazione cambia completamente la questione, non sono più luoghi dove c'è anche il caporale che preleva il lavoratore e lo porta nei campi, sono luoghi dove le persone restano perché non hanno un altro posto dove andare. Se questo è il quadro, bisogna gestire questi insediamenti in maniera completamente diversa rispetto a come sono stati gestiti sino ad oggi. Poi c'è un altro aspetto che bisogna considerare: sono le dinamiche di filiera a creare le condizioni per lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura. Siamo stati tra i pochi a sostenerlo, da sempre. Perché lo sfruttamento si genera in agricoltura e non in altri settori? Perché l'agricoltura è il settore più sottopagato in assoluto nella nostra economia. Questo si vede soprattutto negli scaffali dei supermercati, dove il prezzo dei beni agricoli deve essere sempre il più basso possibile. Ciò vuol dire che a cascata tutti gli anelli della filiera debbono pagare un dazio per questo prezzo basso, chi ne fa le spese sono i lavoratori sfruttati. In questo sistema si sta tra l'altro creando un cortocircuito interessante per un ricercatore, ma folle dal punto di vista sociale. L'inflazione sta portando ad aumentare il costo dei prodotti, sullo scaffale la passata di pomodoro costa il doppio rispetto all'anno scorso, perché è costata quattrocento volte in più l'energia, mentre il costo del lavoro è rimasto invariato. Quindi i prodotti possono aumentare, nonostante quello che si è affermato fino a poco tempo fa. Ma l'aumento è dovuto all'energia, un costo non comprimibile, a differenza del lavoro che non viene ritenuto un costo non comprimibile [Fabio Ciconte, intervista, 12 gennaio 2023]

I braccianti non dimorano più soltanto per il periodo della raccolta nei casolari, nelle fabbriche abbandonate, negli ex oleifici o nelle baraccopoli. Nel recente passato i “ghetti” [Sagnet, Palmisano, 2015] erano snodi funzionali al reclutamento da parte dei caporali della manodopera che andava a lavorare nei campi nel momento tipico della stagione. Come dice Ciconte i migranti raccoglievano prima il pomodoro in Sicilia, poi durante l'estate si spostavano in Puglia, in Basilicata o in Calabria per poi andare in autunno a cogliere la frutta al Nord Italia e ricominciare il ciclo delle colture. In questo modo, insediamenti quali la Capitanata, Borgo Mezzanone, Rosarno, il Metaponto, Campobello di Mazzara, l'Agro Pontino e Saluzzo sono diventati toponimi del degrado e della sofferenza. Gli stranieri li hanno popolati (e continuano a farlo) perché lì c'erano opportunità di lavoro, per quanto le condizioni fossero pessime. Oggi con la meccanizzazione della raccolta in alcune filiere (si pensi al pomodoro) questi insediamenti si modificano, almeno in parte. Non si riempiono velocemente per poche settimane per poi svuotarsi altrettanto rapidamente al termine della raccolta. Una parte consistente dei migranti rimane sul posto, non avendo altre alternative dove andare. E ciò trasforma questi *slum rurali* in luoghi dell'abitare, con una popolazione stanziale, che esprime bisogni sociali complessi, per i quali il circuito informale dell'economia *borderline* che si crea sul posto (minimarket, mercatini di vestiario, macellerie, affittacamere, barbieri, prostituzione, ecc.) è solo un palliativo. Ci vorrebbero politiche realmente inclusive per queste persone. L'adattamento spontaneo dei flussi stagionali di lavoro agricolo funziona molto parzialmente. Per il resto, come nota amaramente Ciconte, vi è un altro cortocircuito che si è venuto a creare ultimamente nella filiera agroalimentare, laddove l'imperativo categorico della convenienza per il consumatore si è tradizionalmente tradotto nella vendita sottocosto dei prodotti negli scaffali dei supermercati,

con un dazio che è stato pagato soprattutto dall'anello più debole della catena, ossia i lavoratori sfruttati nei campi, che vedono assottigliarsi i compensi giornalieri da agricoltori che operano con un margine economico sempre più esiguo. L'aumento del costo dell'energia, provocato dalla guerra in Ucraina, ha portato allo scoperto (per chi non se ne fosse ancora accorto) la scala dei valori su cui si regge il neoliberismo. All'improvviso si è raddoppiato il costo della passata di pomodoro, per anni annoverato fra i beni "civetta" (prodotti alienati a prezzi ridottissimi dalla GDO semplicemente per attirare i clienti negli ipermercati e spingerli ad acquistare generi più redditizi). Questo perché l'energia non è un costo comprimibile, a differenza del costo del lavoro che può essere schiacciato fino ai minimi termini, imponendo tariffe orarie misere ai braccianti impoveriti. In tal senso l'introduzione del divieto di condurre aste al doppio ribasso nel settore agricolo, un provvedimento che Terra! ha caldeggiato a lungo nell'agone della politica, è un passo importante⁴⁵.

⁴⁵ La norma è contenuta in un decreto del Consiglio dei Ministri, approvato il 5 novembre 2021 che ha recepito una direttiva della UE: direttiva UE 2019/633 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

3.

La vulnerabilità sociale delle vittime di caporalato tra condizioni di vita e fattori istituzionali

Cecilia Ficcadenti

Affrontare il fenomeno del caporalato implica necessariamente doversi confrontare con il tema della condizione sociale dei lavoratori e delle lavoratrici vittime o potenzialmente vittime di grave sfruttamento lavorativo. La condizione di vulnerabilità, infatti, costituisce elemento imprescindibile per il verificarsi del fenomeno e del reato. È la stessa legge 199/2016 ad indicare nell'articolo 1 come la sottoposizione del lavoratore a condizioni di vita degradanti e lo sfruttamento della vulnerabilità delle persone costituiscano elementi qualificanti il fenomeno e il reato. Dunque, lo stato di bisogno delle persone non rappresenta un elemento accessorio rispetto allo sfruttamento che fa riferimento più direttamente alle condizioni in cui si presta la propria attività lavorativa e al rapporto di lavoro, ma anzi costituisce una premessa fondamentale che espone le persone più vulnerabili a diventare vittime di grave sfruttamento lavorativo, portandole in un circuito coatto di riproduzione delle condizioni di marginalità sociale. L'identificazione stessa dei beneficiari delle azioni di contrasto al caporalato e l'emersione del fenomeno, così come la quantificazione dei dati, sono operazioni estremamente complesse vista l'intrinseca scarsa osservabilità del fenomeno. Tuttavia, l'Osservatorio Placido Rizzotto – Flai Cgil (2020) ha stimato una platea di 180.000 operai agricoli esposti al rischio o già vittime di caporalato su tutto il territorio nazionale. Nel "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2023" la protezione e l'assistenza sono considerate tra le priorità trasversali ad ogni focus tematico e azione di contrasto, ovvero come dimensioni sistemiche di contrasto al caporalato. Nei prossimi paragrafi, dunque, verranno analizzate le dimensioni più rilevanti emerse nel corso delle interviste con i testimoni privilegiati che intendono mettere a fuoco la multidimensionalità delle condizioni di deprivazione in cui vivono i lavoratori stranieri in agricoltura vittime di caporalato e la complessità nell'accesso alla rete dei servizi e degli interventi sociali territoriali.

3.1 La condizione giuridica

L'impiego della popolazione straniera in agricoltura nel 2020 si attesta al 18,5% del totale, sia cittadini comunitari che extracomunitari. I dati elaborati da Idos [Idos Centro Studi e Ricerche, 2022] riportano che i paesi di origine più diffusi nel 2021 sono Romania (81.055), Marocco (36.908), India (36.277) e Albania (35.517). La componente africana, dunque, nei dati Inps è minoritaria e questo, tuttavia, potrebbe essere dovuto ad una minore regolarizzazione dei contratti di lavoro e della loro presenza sul territorio italiano.

Una condizione giuridica “regolare” rappresenta un prerequisito minimo per l'avvio di un processo di aiuto e di integrazione nel tessuto sociale, politico ed economico di riferimento, così come riportato chiaramente da Camilla Orlandi.

Se sento quello che dicono i lavoratori [...] quello che chiedono è principalmente la possibilità di una regolarità [...] regolarità innanzitutto del permesso di soggiorno e quindi la possibilità di avere accesso a una misura di emersione permanente individuale [...] questa è la premessa di ogni misura di integrazione sociale, lavorativa, abitativa [...] finché è così elevato il numero di persone che è sotto ricatto perché devono necessariamente rimanere invisibili non credo ci sia legge [contro il caporalato – Nda.] che possa risolvere il problema [...] bisogna partire da percorsi di regolarizzazione funzionanti. Alla luce dell'ultimo tentativo “funzionanti” non è banale come aggettivo qualificativo [Camilla Orlandi, intervista, 3 febbraio 2023].

Il riferimento in chiusura è relativo alla sanatoria prevista dal Governo⁴⁶ nel maggio 2020 finalizzata all'emersione e alla regolarizzazione dei cittadini stranieri impiegati in agricoltura, oltre che nel settore dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico. La scarsa efficacia del provvedimento è quantificabile in un semplice dato: sono state accolte, ad oggi, solo il 37,7% delle circa 220.000 domande presentate⁴⁷. Bisogna chiedersi, dunque, perché a fronte dell'opportunità di regolarizzazione prevista dalla politica e dalle istituzioni da un lato, e dall'altro a fronte dell'esigenza necessaria di regolarizzazione come veicolo di fuoriuscita da una condizione di sfruttamento, il meccanismo non abbia funzionato. Oltre alla percentuale scarsa delle domande accolte, il totale delle richieste risulta di per sé basso se si confronta con il dato stimato di una incidenza di lavoratori irregolari solo in agricoltura di 164 mila unità [Giovannetti, 2022].

[...] Perché i numeri sono così bassi? La legge è stata scritta male, sono state date una serie di condizionalità sia da parte del datore di lavoro sia da parte del lavoratore che hanno fatto sì che l'incrocio tra l'offerta e la domanda di regolarizzazione del lavoro e quindi di conseguenza di regolarizzazione non ha potuto compiersi. Le condizioni, per quanto riguarda i datori di lavoro, non hanno favorito perché i datori di lavoro avrebbero dovuto pagare tutta una serie di costi e, sapendo benissimo la mentalità dei datori di lavoro che sono reticenti ad aggiungere e a pagare ulteriori costi, anche se è importante per compiere un'azione giusta...ma loro non hanno la mentalità del lavoratore e di chi al Governo pensa alla giustizia ma hanno la mentalità di fare prima i conti con le tasse, se conviene o no. E quindi pagare i 500 euro del F24, pagare tutta una serie di costi, ha fatto sì che i datori di lavoro si siano tirati indietro [...] poi non parliamo della burocrazia, molti ragazzi che sono riusciti hanno dovuto aspettare un anno, un anno e mezzo, i tempi delle Prefetture e i coordinamenti tra le varie istituzioni coinvolte in questa sanatoria.” [Yvan Sagnet, intervista, 24 novembre 2022].

⁴⁶ Art. 103 del decreto legge n.34/2020

⁴⁷ <https://openmigration.org/analisi/sanatoria-pratiche-ferme-uffici-allo-stremo/>

I meccanismi di implementazione del dettato normativo così come i requisiti richiesti per la domanda di regolarizzazione sembrano aver creato un paradossale effetto disincentivante per i migranti che ne avrebbero avuto diritto.

I requisiti erano piuttosto complessi soprattutto per chi lavorava già in agricoltura e quindi non ha avuto la possibilità di poter contare su datori di lavoro pregressi che potessero aiutarli anche con la documentazione necessaria. E questo è la dimostrazione del fatto che il lavoro agricolo essendo stagionale ha più difficoltà di essere formalizzato di per sé, molto spesso si lavora a giornate e non è sempre facile ottenere un lavoro regolare, dei contratti regolari, quindi c'è una grossa difficoltà a dimostrare di aver lavorato in un periodo precedente rispetto alla richiesta di regolarizzazione. Questo dimostra il grosso problema dell'irregolarità in agricoltura e questo ha inibito la possibilità ai lavoratori di poter accedere ad un percorso di regolarizzazione. Allo stesso tempo un'azienda che aveva dei lavoratori irregolari probabilmente difficilmente si sarebbero autodenunciati offrendo la possibilità al lavoratore di regolarizzarsi facendo il percorso e pagando per loro. Ci sono stati anche casi in cui i datori facevano finta di pagare per il lavoratore ma poi chiedevano questi soldi al lavoratore per fare, per conto loro, la richiesta [Giorgia Ceccarelli, intervista, 19 gennaio 2023].

Un secondo elemento dello scarso successo della sanatoria consiste nel fatto che anche persone regolarmente soggiornanti sul territorio e inserite nel sistema di accoglienza e in percorsi di assistenza siano vittime di caporalato.

E la sanatoria su questo ha avuto un impatto limitato nel senso che, è vero che una volta che chi ha un permesso di soggiorno per motivi di lavoro può andare più o meno a cercarsi un lavoro dove vuole e quindi è un pochino più libero però non ha cambiato la politica migratoria in relazione a come funziona il sistema di richiesta di protezione internazionale e di accoglienza [Domenico Perrotta, intervista, 16 dicembre 2022].

Quella che emerge è una trasformazione negli ultimi decenni dello status giuridico delle persone vittime di caporalato.

Un cambiamento importante degli ultimi anni sicuramente è la condizione giuridica delle vittime e delle potenziali vittime di sfruttamento, perché contrariamente al passato dove la stragrande maggioranza era irregolare o per lo meno quella era la percezione, negli ultimi anni invece un numero importante, sicuramente la maggioranza delle persone che incontriamo è regolarmente soggiornante, titolare di un permesso di soggiorno. Spesso si tratta di permessi che entrano nell'alveo della protezione internazionale. Quindi dal richiedente asilo, al richiedente asilo ricorrente, anche rifugiati [...] le protezioni umanitarie prima, ora si chiama protezione speciale [...] però la cosa interessante è che molti sono regolari con queste tipologie di permesso [Caterina Boca, intervista, 13 gennaio 2023].

Quello che si è visto è che la maggior parte di queste persone non sono prive di permesso di soggiorno. La maggior parte delle persone che sono nei ghetti aveva un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie o, avendolo perso aveva in corso una procedura di ricorso dopo il diniego. Quindi io credo che una delle ragioni sia questa. Potevano fare domanda per il permesso di soggiorno le persone "clandestine", poi c'erano pure tutte delle condizioni capestro, c'era la condizione che il datore di lavoro avrebbe dovuto dichiarare che ti avrebbe assunto; quindi, anche quello contava certamente [...] però nelle campagne non vanno a finire più i "clandestini", tra mille virgolette, come succedeva nei due decenni precedenti" (Domenico Perrotta, intervista, 16 dicembre 2022).

Essere vittime di sfruttamento lavorativo, pur godendo di un permesso di soggiorno e stando all'interno di un sistema istituzionale di accoglienza, interroga necessariamente sulle condizioni di deprivazione e vulnerabilità che vengono perpetuate e riprodotte politicamente e istituzionalmente. Infatti, come continua e sottolinea Perrotta.

Questo non vuol dire che la situazione sia positiva anzi significa che in Italia abbiamo un sistema di accoglienza (fra mille virgolette) di richiedenti asilo e un sistema di gestione dei permessi di soggiorno per richiesta di protezione internazionale che causano il fatto che le persone vanno a lavorare sfruttati nei ghetti esattamente come succedeva alle persone prive di permesso di soggiorno nel decennio precedente. Il paradosso è che ci sono persone formalmente regolari e che formalmente avrebbero anche un'accoglienza da qualche parte oppure che hanno perso l'accoglienza perché sono andati a lavorare oppure si sono stancati di stare in un'accoglienza senza senso [...] e tutto questo fa in modo che l'unico sbocco lavorativo che hanno è andare a cercare lavoro nei ghetti per le raccolte agricole. [Domenico Perrotta, *intervista*, 16 dicembre 2022].

La vulnerabilità dei lavoratori stranieri in agricoltura è frutto anche delle politiche di accoglienza, politiche che creano condizioni di ricattabilità e dipendenza dal dover avere un contratto di lavoro per la permanenza regolare sul territorio.

[...] In passato è vero ci sono sempre state persone sottopagate e senza contratto ma la manodopera di oggi, è fortemente ricattabile, specialmente il bacino degli immigrati. Alcuni, il bacino più ampio, sono i richiedenti protezione internazionale e quindi sono persone che sono in attesa di ricevere i documenti però fondamentalmente non li hanno ed è molto difficile per loro riuscire a trovare degli impieghi perché hanno il famosissimo cedolino con cui si fa ben poco e lì è una grande sacca da cui le persone attingono. Queste persone sono disposte ad accettare qualsiasi tipo di lavoro pur di avere quei 200-300 euro in più da poter mandare nei loro Paesi. L'altra vulnerabilità è del bacino di persone con i permessi speciali che hanno sostituito la protezione umanitaria (...) c'è questa ansia di tantissime persone che hanno avuto il permesso speciale di trasformare il permesso in permesso di lavoro. Per fare questo devono avere un contratto di lavoro. Questo porta ad accettare qualsiasi tipo di contratto. Contratto part time che non è part time, contratto pagato di cui però parte dei soldi devono ridarla al datore di lavoro, condizioni logistiche di trasporto non sicure e non dignitose pur di avere questo benedetto contratto di lavoro con cui poi possono rinnovare il permesso. Anche questo diventa un elemento di ricatto enorme [Sabina Morosini, *intervista*, 19 gennaio 2023].

L'assenza di un automatismo tra la possibilità di usufruire di protezione e assistenza e la formalizzazione dei propri diritti incardinati sullo status giuridico delle persone migranti è particolarmente evidente osservando l'aumento delle persone straniere impiegate in agricoltura in seguito all'allargamento dell'Unione Europea a Bulgaria e Romania nel 2007 [Macri, 2021].

L'entrata in Europa di Romania e Bulgaria rappresenta un po' la linea di confine, perché assumere la cittadinanza europea avrebbe dovuto proteggere maggiormente le donne dai rischi, almeno secondo quello che c'è scritto nel trattato unico, parità di diritti... e invece questo, paradossalmente, ha causato maglie ancora più larghe entro cui le donne sono cadute. Mi riferisco alle maglie di intermediazione illecita. Quindi in maniera assolutamente legale vengono formalizzati dei contratti nei paesi di origine [...] questi contratti vengono trasformati al loro arrivo in sud Italia. Quindi questo meccanismo, dal momento che non è necessaria tutta la trafila di documentazione che è invece necessaria per i paesi extra-UE, invece di essere un elemento di maggior protezione come si poteva prefigurare si è rivelato essere un'ulteriore leva dello sfruttamento. Muovendosi nello spazio europeo [liberamente – Nda.] viene meno anche il tema del controllo [Grazia Moschetti, *intervista*, 12 aprile 2023].

Dunque, la condizione giuridica dei lavoratori e delle lavoratrici vittime di caporalato costituisce un elemento di vulnerabilità e di esposizione al rischio di sfruttamento lavorativo. Questo sembra avvenire a prescindere dalla regolarità o meno della presenza sul territorio italiano. Sicuramente l'invisibilità profonda in assenza di un permesso di soggiorno impedisce a monte la possibilità di partecipare alla vita democratica e di godere dei diritti di cittadinanza. Si è visto inoltre come anche qualora le persone regolarmente soggiornanti godano di diritti

formalizzati attraverso un permesso di soggiorno o attraverso la cittadinanza europea, le politiche migratorie e il sistema di accoglienza nonché di assistenza territoriale non riescano a sostenere la domanda sociale di protezione di cui queste persone avrebbero diritto.

3.2 La condizione abitativa

La questione della condizione abitativa dei lavoratori stranieri nel settore agricolo è un elemento centrale della discussione sul caporalato perché, come si discuterà, rappresenta una risorsa tanto per l'organizzazione della manodopera e per l'esercizio di controllo e dominio da parte del caporale sulla vita dei braccianti stranieri, quanto degli spazi caratterizzati dall'assenza di servizi di base che segregano i migranti in una condizione di marginalità totale [Pugliese, 2013; Laneve 2019]. La rilevanza della dimensione abitativa è relativa anche al fatto che costituisce il bisogno primario dei lavoratori agricoli migranti intorno al quale ruota la possibilità di soddisfare a cascata ulteriori bisogni sociali.

[...] L'abitazione è dignità, l'abitazione è anche possibilità di fare altre cose. Faccio l'esempio non solo del ghetto ma anche di case sovraffollate, stanze in cui si dovrebbe stare in 4 o in 6 e ci stanno in 12. Certo che se una persona torna [dopo il lavoro] in un microspazio di vita, se mangia in maniera saltuaria e arrabattata. Quanto spazio, energia e idea di poter andare ad un corso di italiano, riuscire a capire il territorio se offre opportunità di socializzazione, riuscire a capire quali attività formative ci sono? [Sabina Morosini, intervista, 19 gennaio 2023]

I tipi di strutture alloggiative sono varie. In uno studio di Medici Senza Frontiere [2005] emerge che il 40% delle persone intervistate vive in case abbandonate, il 9,4% in un campo gestito da un'organizzazione, il 5,2% in un centro di accoglienza, il 3,4% in una casa ceduta dal proprietario terriero, mentre il 4,5% non ha un alloggio. Queste situazioni sono caratterizzate da sovraffollamento abitativo, oltreché da assenza di acqua corrente (per oltre la metà degli intervistati), di corrente elettrica (il 30%) e di servizi igienici (43,2%).

In un'importante indagine di ANCI [2022] rivolta alla rivelazione della presenza di insediamenti a livello comunale, viene riportato che le strutture di alloggio formali più diffuse (in cui vengono accolti circa 7.000 lavoratori agricoli) fanno riferimento alla rete del SAI, SIPROIMI, SPRAR per un totale di 44,1%; strutture che insistono prevalentemente su piccoli comuni di 1000 – 5.000 abitanti e che sono quasi tutte gestite da organizzazioni di terzo settore (precisamente nell'84,2% dei casi). È interessante notare come i servizi dedicati alla dimensione lavorativa siano meno diffusi, come la lotta al caporalato e al lavoro nero nel 48,2% dei casi e la rappresentanza sindacale nel 29,8% dei casi. Per quanto riguarda, invece, gli insediamenti informali (comunemente noti come "ghetti") le maggiori tipologie abitative sono costituite da case abbandonate e edifici dismessi (28,3%), da palazzi occupati (20,7%) e da baracche costruite con materiali di risulta (20,7 %). Negli insediamenti informali l'accesso all'acqua potabile è presente solo nel 45,7% dei casi, all'energia elettrica e ai servizi igienici rispettivamente nel 43,6% e 25,5%. Nel 34% dei casi invece non è presente nessuno dei servizi mappati.⁴⁸ L'informalità degli insediamenti non deve indurre a pensare che siano strutture temporanee ma al contrario, la metà di queste situazioni alloggiative (il 53,3%) sono presenti sul territorio almeno da un arco di tempo che va da uno a sei anni, addirittura il 17,8% di questi insediamenti

⁴⁸ I servizi considerati nello studio sono: acqua potabile, strade asfaltate, energia elettrica, illuminazione pubblica, raccolta rifiuti, fognature, servizi igienici, collegamento mezzi pubblici.

è nato in un arco di tempo che va da sette a dieci anni fa e si stima che a vivere in queste condizioni siano oltre 10 mila migranti.

Ci sono insediamenti informali che sono lì da 20 anni e ci sono situazioni di insediamenti informali sul confine con la formalità perché comunque hanno servizi, hanno collegamenti [...] insomma sono visti e trattati in qualche modo [...] e ce ne sono altri che sono completamente delle zone extra-territoriali, cioè non c'è nulla [Camilla Orlandi, intervista, 3 febbraio 2023].

Oltre ad essere luoghi degradanti senza accesso ai servizi e beni di base i ghetti sono luoghi in cui riesce a radicarsi la criminalità come racconta Filippo Miraglia, una ghettizzazione che dà origine a condizioni endemiche di riproduzione della marginalità e dell'esclusione.

In questo momento abbiamo dei comitati Arci al sud che fanno un lavoro nei ghetti, fanno sportello ma anche assistenza su questioni che magari riguardano poco lo sfruttamento e il caporalato perché i ghetti poi diventano posti in cui ovviamente c'è prostituzione, spaccio di droga, addirittura vendita di armi e noi denunciavamo questo fatto da tanti anni. C'è questo ghetto a Campobello di Mazara (...) dove c'era la famiglia di Matteo Messina Denaro a governare [...] che era e continua ad essere il centro dello spaccio di droga della provincia di Trapani [Filippo Miraglia, intervista, 5 maggio 2023].

La presenza delle donne nei ghetti è più bassa rispetto a quella degli uomini [Giammarinaro, 2021] rendendo la loro condizione di vittime di sfruttamento lavorativo più invisibile e sfumata.

[...] Le donne sono meno visibili perché accedono a soluzioni abitative magari in piccoli gruppi ma organizzate. Loro arrivano, hanno la casa e hanno il lavoro. Non sono organizzate dalle aziende, quasi mai [Grazia Moschetti, 12 aprile 2023].

La vulnerabilità intersezionale delle donne emerge con estrema violenza nel caso del caporalato. Le donne migranti vittime di sfruttamento lavorativo, oltre a ricevere paghe che arrivano ad essere anche la metà di quelle degli uomini, sono anche sfruttate sessualmente e molestate dai caporali come pratica di controllo e di abuso della loro posizione di estrema subalternità, di persone tra le più invisibili tra invisibili [Osservatorio Placido Rizzotto – Flai CGIL, 2020], quando non direttamente costrette a prostituirsi.

Le donne sono meno visibili...ecco per fare un esempio, se vai a Rignano se vai a Nardò tu vedi dove sono e in che condizioni sono e sono per la maggior parte uomini. Le donne che ci sono, almeno dal nostro osservatorio, per la maggior parte sono sfruttate per la prostituzione all'interno del ghetto o comunque là dentro le donne non le vedi, non ci sono [Grazia Moschetti, intervista, 12 aprile 2023].

Il ghetto è anche luogo di separazione dalla vita economica e politica nonché di allontanamento dalla possibilità di entrare a far parte del tessuto sociale locale (Perrotta e Sacchetto, 2012).

I ghetti sono serviti a rendere tutto questo lontano dagli occhi delle persone e anche, specularmente, se questi braccianti vivono nel ghetto è più difficile che abbiano accesso al sindacato, ad amicizie in paese che consentono di denunciare il caporale [Yvan Sagnet, 24 novembre 2022].

L'effetto segregativo del ghetto, che allontana e separa i migranti dalla popolazione locale e dall'accesso alla rete dei servizi sembra qualificare questo tipo di insediamento come un luogo che risolve in maniera spietata il problema dell'organizzazione della forza lavoro.

Perché il ghetto non esiste perché ai lavoratori africani piace andare a vivere nelle baracche il ghetto esiste perché c'è una domanda di lavoro stagionale nell'area, il lavoratore stagionale è una persona che non conosce il territorio e se deve cercarsi una casa in affitto in paese è molto probabile che non la trova e poi se non è uno ma sono 500 braccianti è praticamente sicuro che non troveranno una casa in affitto in paese [Yvan Sagnet, intervista, 24 novembre 2022].

Il ghetto, dunque, sembra svolgere la funzione di collettore di manodopera a disposizione dei processi produttivi territoriali e delle stagionalità delle colture, degli spazi di assembramento di persone la cui intera esistenza è dedicata a massacranti ritmi di lavoro organizzati ogni mattina dal caporale. Il rapporto tra spazio abitativo e produzione è ben chiarito dalle parole di Domenico Perrotta che descrive il ghetto come uno spazio di scarto per vite a disposizione.

I ghetti si ingrossano e la loro presenza diminuisce in relazione alle condizioni del mercato del lavoro in generale, il che vuol dire che i ghetti non sono solo l'istituzione principale del mercato del lavoro agricolo nelle grandi raccolte nel senso che il ghetto è il luogo dove si organizza la manodopera per le squadre di raccolta per gli agrumi, dei pomodori...ma diventano anche un luogo di compressione e decompressione del mercato del lavoro nazionale [...] cioè quando c'è meno occupazione i lavoratori migranti quelli più vulnerabili vanno a finire là, oltre anche che nei piccoli e grandi ghetti urbani che ci sono nelle città [Domenico Perrotta, intervista, 16 dicembre 2022].

La segregazione inflitta dal vivere in un ghetto è tale perché è anche luogo di riproduzione sociale. In questi luoghi la vita si svolge attraverso la dipendenza della vita dei migranti dalla figura del caporale che gestisce trasporti, acqua, affitto, tutti quei beni minimi che consentono lo stato di sopravvivenza dei braccianti migranti, così come attraverso economie informali e comunitarie tra gli abitanti [Cristaldi, 2015; Corrado e Perrotta 2012]. Il caporale, infatti, che spesso può essere un connazionale o un migrante che col tempo è diventato esperto delle dinamiche territoriali e maggiormente conosciuto dai datori di lavoro, non sempre è percepita come una figura sfruttante.

La figura del caporale è sempre un po' mitologica [...] non capisci mai, potresti ritrovarlo dietro l'angolo [...] Spesso sono stranieri, magari sono anche membri della comunità e vivono quindi insieme agli stessi lavoratori che poi il giorno dopo vengono chiamati per andare a lavorare in un posto piuttosto che in un altro. Questa è una mia personalissima opinione ma magari il datore di lavoro pensa sia meno rischioso perché è una persona meno legata a dinamiche proprio criminali, come invece altri caporali che sono persone pericolose. In alcuni contesti quindi sono "banalmente" semplici lavoratori che raccolgono 10-20 amici e conoscenti della stessa nazionalità e li segnalano al datore di lavoro e quando vai a contestare il reato non sanno neanche che potesse esserlo. Quindi al caporale tipico si vanno ad affiancare quelli che da un punto di vista giuridico chiameremmo caporali perché la condotta è da 603 bis ma il loro comportamento va un po' oltre quello del caporale. È un fenomeno, dunque, che assume complessità nuove [Caterina Boca, intervista, 13 gennaio 2023].

Anzi, come ha raccontato Caterina Boca con un episodio a cui ha assistito è possibile che si inneschino dinamiche di estrema riconoscenza verso il proprio sfruttatore per il minimo vitale di cui si riesce ad usufruire nel ghetto. La presenza di caporali che hanno la stessa origine dei lavoratori sfruttati è una caratteristica che rende ancora più complesso il rapporto di dipendenza e assoggettamento.

[...] questo facilita il linguaggio, lo scambio verbale, facilita anche le interazioni. Questo ha delle conseguenze ancora più subdole perché all'occhio del lavoratore il caporale non è visto come il capo ma come l'amico bravo che ha fatto carriera, si tende anche a fidarsi di più perché si pensa che sia un fratello, uno che parla la stessa lingua...si perde la consapevolezza che è una persona che sta traendo profitto illecitamente dal lavoro di un'altra persona" [Giorgia Ceccarelli, intervista, 19 gennaio 2023].

Dunque, il ghetto sembra configurarsi come un luogo in cui prendono forma sistemi sociali de-territorializzati, altri rispetto alle forme del vivere incardinate sulle istituzioni democratiche.

Il concetto di “seclusione” mette a fuoco in maniera molto precisa la natura della condizione abitativa nei ghetti e fa riferimento a una

Sistemazione spaziale che rafforza la sovrapposizione di lavoro, tempo libero, riposo e più in generale la riproduzione della vita quotidiana di un individuo o di un gruppo in un unico luogo, dal quale essi siano formalmente liberi di uscire in determinati periodi del giorno o, più spesso, della settimana [Gambino, 2003, pp. 104-5].

La sovrapposizione degli spazi, la riduzione della propria vita in un unico luogo è motivo di messa a valore di ogni aspetto della propria esistenza, una vita in cui il controllo del potere datoriale è esercitato oltre la sfera del lavoro ma anche nelle dimensioni delle relazioni sociali, domestiche e del tempo libero [Sanò e Piro, 2017].

Il rapporto tra le sfere della produzione da un lato e della riproduzione sociale dall'altro è un tema strettamente politico e i testimoni privilegiati intervistati hanno indicato come la questione del ghetto sia, appunto, un tema di diritto all'abitare (si veda Ciconte, p.34). Il problema dell'organizzazione dell'accoglienza abitativa dei braccianti non riguarda l'ampiezza della domanda che, come racconta Camilla Orlandi, sembra essere anche piuttosto contenuta.

[...] Abbiamo chiesto anche di fare un esercizio un po' rocambolesco ai Comuni, abbiamo chiesto di stimare anche il numero di persone che sono lì dentro e siamo arrivati a definire un numero di 10 mila persone (...) che sono un numero contemporaneamente alto ma anche basso...cioè non è un numero ingestibile. Organizzare l'abitare di dieci mila persone non è un'impresa che un grande Paese come il nostro non può affrontare [Camilla Orlandi, intervista, 3 febbraio 2023]

L'aspetto problematico, piuttosto, risulta essere l'approccio e la modalità emergenziale con cui la questione è affrontata e con cui vengono implementate le risposte istituzionali:

C'è chi dentro le istituzioni pensa che il superamento dei ghetti vada fatto con la costruzione delle tendopoli e i container e queste sono state effettivamente realizzate da parte dello Stato. Ad esempio, la tendopoli a Rosarno, a San Ferdinando con il coinvolgimento della protezione civile, la tendopoli di Turi o il campo container a Cassibile piuttosto che a Foggia [...] come risposte abitative ed emergenziali rispetto al tema del caporalato [Yvan Sagnet, intervista, 24 novembre 2022].

Io sono sempre abbastanza contrario al fatto che lo Stato, le regioni, il Ministero del lavoro attraverso i progetti facciano questi villaggi come quello che c'è vicino a Rosarno o quello che hanno aperto a Cassibile, perché dopo un po' anche quelli diventano dei ghetti. Già il fatto che si facciano dormire cento, duecento, cinquecento persone tutte in un posto non va bene dal mio punto di vista. Poi al Sud con tutte le case sfitte e vuote che ci sono non si capisce perché si dovrebbe fare questa operazione. Però storicamente è dimostrato che quando tu metti in piedi una cosa di quel genere, dopo un po' diventa un altro posto in cui appunto c'è spaccio, prostituzione, violenza, criminalità [Filippo Miraglia, intervista, 5 maggio 2023].

Nel Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 del Ministero del Lavoro e delle Politiche si legge che sono stati individuati dei modelli di intervento sul piano abitativo che si affidano a diversi patrimoni immobiliari e risorse:

(i) l'accoglienza in strutture dedicate, anche organizzata dai datori di lavoro (previa valutazione iniziale e monitoraggio), che include la presa in carico del lavoratore per un periodo limitato; (ii) il recupero del patrimonio immobiliare pubblico, anche attraverso l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità, che si adatta ottimamente a situazioni di co-presenza tra lavoratori stagionali e stanziali; (iii) la riqualificazione dei borghi rurali, adatti ai lavoratori stanziali, che può anche prevedere la partecipazione degli stessi lavoratori alla ristrutturazione e cura dei luoghi [p.19].

Il superamento del ghetto, come sottolinea chiaramente Yvan Sagnet, tuttavia non è una sfida che riguarda solo la tipologia di immobile in cui accogliere i lavoratori migranti ma ingaggia profondamente la capacità di inquadrare il problema alloggiativo in una visione prospettica di sviluppo e risorsa per i territori.

Noi pensiamo che l'accoglienza dei braccianti non debba essere quella che è stata finora ma bisogna avere il coraggio di coinvolgere i comuni, i piccoli borghi [...] noi abbiamo in molti territori paesi che si sono completamente svuotati, in cui c'è stata al contrario un'emigrazione. Sono interi paesi che hanno perso il 10, 20 o il 30 per cento della popolazione, sono dei piccoli borghi [...] lavoriamo con i comuni, coinvolgendo l'ANCI per censire questi piccoli borghi e iniziamo a ripopolare questi borghi. Questo tipo di azione di ripopolamento dei piccoli borghi ha tutti i vantaggi, perché i ghetti spariscono, puoi far rivivere i nostri piccoli borghi [...] i lavoratori che vivevano nei ghetti in condizioni di invisibilità e illegalità vanno nei piccoli borghi, si affittano le case e quindi sono un contributo per lo Stato, reinvestono i loro soldi nell'economia reale [Yvan Sagnet, intervista, 24 novembre 2022].

Il modello abitativo che guarda al ripopolamento dei piccoli borghi come soluzione del ghetto deve confrontarsi con le ragioni dello spopolamento di questi luoghi, in modo da rimuovere i fattori socio-economici che hanno spinto la popolazione residente ad emigrare. Il rischio insito è quello di riprodurre un luogo di seclusione da cui formalmente si è liberi di uscire ma in cui di fatto si sovrappongono tempi di vita e di lavoro in assenza di reti, servizi, opportunità culturali e agenzie di socializzazione, e che lo spazio di vita (a prescindere dalla forma ghetto) diventi "altro", come descriveva Miraglia nello stralcio di intervista riportato poco sopra.

Un'ulteriore questione da attenzionare e risolvere riguarda la funzione del ghetto come luogo di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Gli interventi orientati al superamento del ghetto, dunque, devono contestualmente coordinarsi con i servizi per l'impiego dei territori lavorando sulla prevenzione che il caporalato possa assumere forme e riprodursi facilmente anche al di fuori dello spazio-ghetto, sebbene possa essere più complesso come evidenziato da Sagnet.

L'altra questione però è che il ghetto è legato alla ricerca del lavoro e questa è una cosa più difficile da risolvere perché il bracciante va nel ghetto non solo per cercare una casa ma perché trova un lavoro e qui incontra la figura del caporale... (...) portare il bracciante a vivere in paese significa anche risolvere la questione collegata del collocamento, cioè la ricerca del lavoro[...] perché il caporale come fa ad andare a prendere i braccianti in paese? Tu ti immagini un paesino di cinquemila abitanti con il furgone pieno di braccianti che gira per le stradine strette del centro storico di un paesino del Sud? Oppure i braccianti si spostano in massa alle porte del paesino e vengono presi? [Yvan Sagnet, intervista, 24 novembre 2022].

3.3 L'accesso i servizi assistenziali e sanitari e l'integrazione tra politiche ed interventi

Nel Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 una delle priorità di intervento riguarda esplicitamente la protezione sociale delle vittime di caporalato.

Le priorità d'intervento in questo ambito riguardano la messa in atto di un sistema di servizi integrati di protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo che includano l'identificazione delle vittime, la presa in carico, la fornitura di servizi di prima assistenza che rispondano ai bisogni essenziali delle vittime e il loro collegamento con i percorsi di reintegrazione di medio e lungo periodo attraverso un continuum di servizi e misure che parte dal processo d'identificazione e di presa in carico e si conclude con l'inclusione socio-lavorativa" (p.14)

L'ambizione di rendere effettivo l'accesso ai servizi socio-assistenziali con una conseguente presa in carico olistica è sicuramente alta in un sistema di welfare come quello italiano storicamente caratterizzato da frammentazione dell'offerta dei servizi [Kazepov e Barberis, 2013] e da cittadinanza sociali locali dovute a sistemi di regolazione del welfare su scala locale e regionale, che determinano una geografia dei diritti complessa e variabile. Nel caso specifico dell'assistenza al caporalato la complessità degli interventi è ancora maggiore in forza della multidimensionalità del fenomeno.

[...] È anche il risultato di una mancanza di politiche a livello nazionale che poi a cascata dovrebbe andare ad impattare ciò che viene dal punto di vista delle politiche a livello regionale, locale e così via. Perché quello che noi abbiamo cercato di fare quando abbiamo fatto la ricerca Cambio Terra è stato quello di identificare quali sono queste politiche che in realtà potrebbero contribuire grandemente a modificare questo stato dell'arte. Ne abbiamo identificate non solo nei settori più ovvi come quello dell'agricoltura, delle politiche del lavoro e delle politiche sociali ma anche tutta una serie di altre politiche che possono riguardare ad esempio il PNRR....di cui tanto si parla, ci sono importanti investimenti economici, noi abbiamo individuato come probabili interventi rilevanti il Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso, il Piano urbano integrato per il superamento degli insediamenti abusivi dei lavoratori in agricoltura [...] [Isabella Orfano, intervista, 12 aprile 2023]

Allo stesso tempo l'integrazione fra servizi è elemento cruciale in assenza della quale il rischio è di vanificare il processo di aiuto delle vittime di sfruttamento lavorativo. Dalle interviste ai testimoni privilegiati la mancata integrazione sembra verificarsi a causa della mancanza di rete e prassi di lavoro strutturate tra tre enti, situazione che può essere aggravata nel caso in cui esistano prese in carico di parte del nucleo familiare nel Paese di origine.

[...] Ad esempio molte donne bulgare, rumene, impiegate in agricoltura hanno visto sottrarsi minori mentre loro sono qui a lavorare [...] anche perché magari si agisce un doppio pregiudizio nei loro confronti per cui sono costrette a partire per necessità però poi non viene riconosciuto il fatto che sono qui a lavorare e viene interpretato come un abbandono, quindi non c'è un meccanismo strutturato che funzioni, che colleghi le assistenti sociali del luogo di origine che curano il tema del benessere dei bambini e delle bambine e l'assistente sociale che può invece mediare e mettere a conoscenza l'altra assistente sociale che, magari, se [la madre dei bambini - Nda.] si collega male o il collegamento non va bene per il colloquio è perché sta lavorando 14 ore al giorno. L'altro tema è la conoscenza che c'è nei Paesi di origine rispetto alla condizione delle donne quando sono qui, perché lì magari vengono agite azioni repressive e vessatorie nei loro confronti quando sono qui a lavorare [Grazia Moschetti, intervista, 12 aprile 2023].

La scarsa integrazione tra servizi è dovuta anche alla quantità e pluralità di interventi e progetti che rischiano di sovrapporsi nei percorsi di assistenza e di non funzionare in maniera organica e complementare gli uni con gli altri:

[...] negli ultimi anni sono emerse tutta una serie di azioni, a partire da quelle messe in campo dal tavolo caporalato dove sono coinvolti anche attori diversi. Quindi si sta verificando anche la necessità di evitare le duplicazioni (...) il moltiplicare meccanismi, sistemi, interventi che magari poi non si parlano tra di loro (...) facciamo un attimo di ordine e soprattutto inseriamo all'interno di questi meccanismi chi ha titolo a parlare dei diritti di queste donne, delle condizioni delle donne impiegate in agricoltura...e sono moltissimi gli attori che dovrebbero lavorare per arrivare a raggiungere questo obiettivo [Isabella Orfano, intervista, 12 aprile 2023].

Accedere ai servizi del territorio è una componente del processo di fuoriuscita dalla situazione di sfruttamento perché:

[...] quando tu offri i servizi, aumenti i servizi per la persona, la rendi anche più forte nella contrattazione ecco perché noi insistiamo sui servizi. Che non è tanto solo per rompere le scatole al caporale e impedire al caporale di fare il caporale [Caterina Boca, *intervista*, 13 gennaio 2023].

Nella governance locale la responsabilità del tema non è evidente ed è un elemento di confronto tra diversi attori.

Quando andiamo sul territorio il primo nucleo primario di ragionamento è con il terzo settore [...] si cerca di fare in modo che le responsabilità siano un pochino rimesse al posto giusto. Responsabilità non poteri, responsabilità [Camilla Orlandi, *intervista*, 3 febbraio 2023].

L'indagine del progetto InCaS di ANCI sulla mappatura degli insediamenti formali e informali sembra aver giocato un ruolo nella definizione delle responsabilità degli enti locali e della scala d'azione, come attori in grado di stabilizzare la gran varietà di azione progettuale del terzo settore presente sul territorio.

Alcuni Comuni hanno scoperto con noi di avere degli insediamenti informali sul territorio, magari molto piccoli (...) L'operazione che abbiamo fatto insieme al Ministero dell'interno è stata quella di dire, anche un pochino provocatoriamente, "chiediamolo ai sindaci" perché i sindaci sono sicuramente a conoscenza o tenuti a conoscere tutte le situazioni di insediamento abitativo formale o informale che troviamo sui territori quindi proviamo a fare una mappa in modo da avere un'esatta definizione e inquadramento di che cosa stiamo parlando e contemporaneamente attiviamo un processo culturale che li richiama ad una funzione. Non era mai successo prima. I sindaci non erano mai stati interpellati su questo tema [Camilla Orlandi, *intervista* 3 febbraio 2023].

Spesso, dunque, sono le organizzazioni di terzo settore che strutturano l'assistenza direttamente negli insediamenti informali prendendo in carico le istanze sociali espresse dalle persone che ci vivono, quasi ad arrivare ad una specializzazione rispetto ai bisogni del bacino di utenza confinata nel ghetto.

Siamo da un lato impegnati a sperimentare soluzioni che riguardano l'uscita dalla irregolarità e dallo sfruttamento, con tutti i servizi [...] perché ci occupiamo di tutto: la lingua italiana, i documenti, la casa, la regolarità del lavoro, gli accordi territoriali e così via, come hanno fatto grosso modo tutti i progetti in questi anni. Dall'altro seguiamo questa idea di fare sportello e seguire le persone all'interno di questi ghetti [...] le operatrici che fanno sportello in realtà si occupano da tre-quattro anni solo di far uscire le persone dalle tossicodipendenze, che spesso sono anche ragazze e ragazzi italiani giovanissimi, trovandogli una via d'uscita, magari collocandoli in un centro tossicodipendenti in un'altra regione [Flippo Miraglia, *intervista* 5 maggio 2023].

Un primo aspetto problematico, emerso dalle interviste rispetto all'accesso ai servizi assistenziali da parte dei lavoratori sfruttati in agricoltura, riguarda la posizione giuridica di persona "irregolare" sul territorio. Il carattere emergenziale degli interventi, differentemente da quanto visto rispetto alla condizione abitativa, qui sembra qualificarsi come risorsa unica con cui poter offrire delle risposte ai bisogni sociali a persone non regolari da parte delle istituzioni locali.

Per i Comuni il tema dell'elevata presenza di persone senza permesso di soggiorno è un tema centrale che rende quasi impossibile gestire in maniera sana la presenza, i percorsi di integrazione, la presa in carico, il supporto sociale [...] sono tutte situazioni che non puoi toccare [...] che sono situazioni che i sindaci possono gestire in maniera emergenziale, che è quello che caratterizza le politiche migratorie in questo Paese e quindi attraverso le emergenze freddo [...] tutte quelle misure di supporto che non chiedono il documento all'ingresso perché per il resto sarebbero direttamente tacciati di danno erariale perché non puoi prenderti in carico persone che non esistono [Camilla Orlandi *intervista*, 3 febbraio 2023].

L'esclusione dall'accesso ai servizi del territorio è un processo che riguarda anche i migranti regolari il cui meccanismo di marginalizzazione è alimentato (e si appoggia) sulle condizioni di vita e di lavoro, verificandosi un effetto paradossale per cui persone in stato di bisogno non riescono ad entrare nella rete dei servizi assistenziali a causa delle condizioni di vulnerabilità ed esclusione che i servizi dovrebbero arginare.

[...] spesso sono persone che, talvolta perché lavorano dalla mattina alla sera e non hanno tempo, non gli viene dato il tempo, talvolta perché vivono in quei contesti e non accedono ai servizi pubblici sanitari. Non perché non ne abbiano diritto ma spesso è perché non sono a conoscenza di questo anche a causa dell'isolamento in cui vivono. Quindi i colleghi li raggiungono nei luoghi con il famoso presidio mobile e da qui la relazione d'aiuto, il rapporto di fiducia, anche un'assistenza sociale, medica e legale nel luogo [...] con l'idea però di portarli poi verso i servizi del territorio perché queste persone devono essere messe nella condizione di poter usufruire dei servizi di cui hanno diritto [...] ma ad alcuni di questi diritti, pur avendone diritto, non accedono perché banalmente una cura, un semplice controllo medico non lo vanno a fare perché perderebbero del tempo per loro [*Caterina Boca, intervista 13 gennaio 2023*].

Nel caso della popolazione straniera sembra verificarsi una discriminazione istituzionale di fatto che impedisce l'accesso ai servizi e alle prestazioni sociali [Cutitta, 2018], in cui giocano un ruolo fondamentale le barriere linguistiche e le competenze interculturali [Sedmak e Medarić, 2020]. L'esclusione dalla rete dei servizi assistenziali e sanitari del territorio non si verifica solo a valle della programmazione degli interventi. Infatti questa può verificarsi in prima battuta a causa di una mancata progettazione di servizi che siano adeguati e rispondenti ai bisogni dell'utenza.

[...] I servizi pubblici di queste aree non sono servizi che sono in linea con i bisogni delle lavoratrici agricole. I servizi pubblici, dal punto di vista di ActionAid, rappresentano uno snodo fondamentale e naturalmente il progressivo disinvestimento dello Stato rispetto alla spesa pro-capite in welfare in questi territori (...) ci conferma come l'elemento qualitativo di servizi non accessibili, non accettabili, non settati in linea con i bisogni delle lavoratrici contribuiscono ad allargare quello spazio di manovra degli intermediari illeciti che invece organizzano perfettamente la vita delle donne [...] dal tema dei trasporti, alla cura, fino ovviamente al lavoro, financo le visite mediche [...] come territori che esprimono un'eccellenza di filiera poi non trovano dei servizi corrispondenti al settore economico trainante di questi territori [*Grazia Moschetti, intervista 12 aprile 2023*].

L'assenza di servizi flessibili in grado di adeguarsi e rispondere ai bisogni specifici delle vittime di caporalato è anche esito di una scarsa specificità nell'inquadrare il fenomeno e quindi di adottare approcci in grado di includere la complessità dei meccanismi e delle variabili intersezionali che espongono le persone al rischio di sfruttamento lavorativo. Questo aspetto è particolarmente evidente rispetto alla questione di genere nel fenomeno del caporalato.

[...] Permane comunque questa assoluta assenza di un approccio di genere perché è questo che noi denunciavamo con grande forza. Nelle varie politiche che abbiamo mappato o le donne non compaiono mai... sono nominate una volta, due volte. Nei casi invece in cui vengono nominate addirittura si dice che ci sarà un approccio di genere nelle attività da realizzare, vedi Piano triennale di contrasto al caporalato in realtà, se andiamo ad analizzare quello che è stato fatto in realtà non c'è quasi niente che ha un impatto su quelle condizioni di vita e di lavoro delle donne [...] oppure il tema della violenza esiste, esiste in molteplici forme che può partire da forme di molestia fino a vere e proprie violenze e nonostante nel Piano di contrasto al caporalato sia specificatamente scritto che c'è l'intenzione di andare verso servizi integrati, quindi mettendo insieme quanto previsto da questo piano, al piano anti-violenza e quello anti-tratta per cercare di fare sintesi e offrire quei servizi necessari alle donne, in realtà anche qui non c'è assolutamente niente di fatto [...] ogni tanto nei

documenti periodici che vengono scritti c'è una frase ma poi non viene fatto niente, questo è particolarmente grave secondo noi [Isabella Orfano, intervista 12 aprile 2023].

Il problema dell'accesso ai servizi è da ricondurre anche ad un processo storico di riconfigurazione dell'azione pubblica, se non di vero ritiro del ruolo dell'attore pubblico.

È quindi un sistema complesso che è anche figlio di una serie di scelte che sono state fatte negli ultimi vent'anni che hanno portato un impoverimento costante dei servizi che giocano un ruolo fondamentale quando si tratta di donne [...] la maggior parte dei servizi di cura nell'area in cui noi lavoriamo sono privatizzati o sono concentrati nelle aree urbane. Questo naturalmente stupisce nella ratio di definizione dei servizi [Grazia Moschetti, intervista 12 aprile 2023].

La ratio dei servizi, riprendendo le parole di Grazia Moschetti, si confronta in effetti con un più ampio processo storico di ri-regolazione del settore in forme di erogazione in cui lo Stato e gli enti locali comprimono il loro stesso ruolo e impegno finanziario aprendo il campo ad attori del privato e del privato sociale [Lodigiani, 2013; Ascoli e Ranci, 2002]. Il sotto-finanziamento dei servizi da parte dell'attore pubblico, tanto ad erogazione diretta quanto attraverso le esternalizzazioni, rischia di creare servizi svuotati di processi e relazioni di aiuto in assenza di risorse, favorendo condizioni di riproduzione della disegualianza; se non, come scenario limite, una trasformazione dei servizi assistenziali in chiave di controllo e contenimento della marginalità sociale [Dubois, 2010], a cui a porre degli argini rimangono gli operatori nelle strutture grazie alle pratiche di lavoro quotidiane volte all'assistenza e alla presa in carico dell'utenza lavorando in condizioni di estrema criticità. Il rapporto tra fruizione dei servizi assistenziali e fuoriuscita da una condizione di deprivazione ed esclusione sociale è chiaramente evidente nel caso dei Centri di Accoglienza Straordinaria. Le politiche di de-finanziamento dei servizi, in questo caso facenti capo al cosiddetto Decreto sicurezza Salvini⁴⁹, che ha comportato una loro riduzione da parte degli enti gestori delle strutture, avalla condizioni di vita estremamente vulnerabili che favoriscono l'ingresso dei migranti in sistemi criminali di sfruttamento lavorativo.

Ci siamo sempre più resi conto che è diminuita la capacità anche del sistema di accoglienza di essere inclusivo, ma non tanto di offrire un posto in accoglienza dove dormire, ma proprio di offrire dei servizi [...] i decreti sicurezza Salvini hanno inciso molto sul cambiamento del contesto abitativo da cui provengono le vittime e le potenziali vittime di sfruttamento perché quando il decreto sicurezza è andato ad incidere sugli appalti e i regolamenti per gli appalti dei CAS ed è andato ad abbassare fortemente il livello di servizi nei CAS, questo probabilmente in un certo senso ha alimentato il fenomeno perché molte di queste persone escono la mattina presto dal centro e tornano il pomeriggio[...] non potendo il centro offrire loro servizi non solo di secondo livello ma spesso anche di primo all'interno della struttura, le persone sono completamente lasciate alla mercé di chiunque sostanzialmente [...] minori sono i servizi che offri a queste persone in termini di accoglienza e assistenza ed evidentemente sarà più faticoso per loro l'inserimento e l'inclusione sociale e di conseguenza sarà anche più facile che siano vittime di questi sistemi paralleli, illegali [Caterina Boca, intervista, 13 gennaio 2023].

3.4 Alcune osservazioni

La condizione di vulnerabilità sociale cui sono esposti i lavoratori e le lavoratrici straniere in agricoltura costituiscono sia fattori di esposizione al rischio di diventare vittime di sfruttamento

⁴⁹ Decreto Legge 113/18.

lavorativo sia elementi che rafforzano le dinamiche di assoggettamento alla figura del caporale. Questo processo è stato possibile ricondurlo a diversi aspetti. Si è visto come la condizione giuridica, tanto di persona “irregolare” quanto di “regolare”, rappresenti una leva per lo sfruttamento. In particolare, nel primo caso è l’assenza di un permesso di soggiorno ad occultare all’istituzione la stessa esistenza dei migranti in agricoltura rendendo queste persone oggetto di dominio e dipendenza dai caporali, situati in contesti abitativi ghettizzanti che li isolano dal resto del territorio, tanto in termini sociali che politici e istituzionali. Nel caso di migranti titolari di permesso di soggiorno e inseriti nel sistema di accoglienza, sono le condizioni di deprivazione a causa di scarsi servizi a compromettere la possibilità contrattuale dei lavoratori e delle lavoratrici, creando delle sacche di marginalità che provocatoriamente possono essere interpretate come altrettanto ghettizzanti. Dunque, la questione del superamento del ghetto emerge come un problema che sicuramente, in primo luogo, è relativo al diritto ad un’abitazione dignitosa ma che deve riguardare necessariamente il tema anche dell’effettiva fruizione dei servizi, il cui accesso è ostacolato se non addirittura discriminato dalle istituzioni stesse a causa di frammentazione degli interventi e difficile integrazione tra politiche. E’ superando queste barriere invisibili che si supera il margine, il confine che separa le vittime di caporalato da un sistema sociale, politico ed economico incardinato sui principi della democrazia.

4.

La governance pluralista del contrasto al caporalato: il policy network come punto di partenza o di arrivo?

Gianfranco Zucca

4.1 Il tavolo caporalato sta diventando un policy network?

Uno degli aspetti qualificanti dell'approccio italiano al contrasto del lavoro gravemente sfruttato è l'aver istituito il "tavolo caporalato"⁵⁰, presieduto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. La ragione di questa scelta, così come espressa sul sito web del ministero, è che "sfruttamento lavorativo e caporalato sono fenomeni che incidono su molteplici ambiti socioeconomici e competenze istituzionali, per tale motivazione è stato istituito un organismo ad hoc". Il tavolo per cui riunisce tutti gli Enti istituzionali coinvolti a livello nazionale e territoriale, le parti sociali e le principali organizzazioni del Terzo settore.

Restando sul caso italiano, è almeno dagli anni '90 che la pubblica amministrazione tenta di regolare le relazioni intergovernative in modo maggiormente democratico applicando principi di cooperazione con le parti sociali e la società civile organizzata [Raniolo 2007]. Senza entrare in un dibattito che porterebbe lontano: i tavoli sono probabilmente l'elemento più visibile del tentativo di gestire in modo meno gerarchico alcuni temi di politica pubblica. Allo stesso tempo, il tavolo è anche uno strumento attraverso il quale, in nome di una non troppo esplicita adesione ad alcuni principi del *New public management*⁵¹, si prevede di aumentare il rendimento dell'azione pubblica. Con queste grandi premesse, negli ultimi decenni si sono costituiti centinaia di tavoli intergovernativi, ai quali hanno seduto manager pubblici, rappresentanti sindacali, attivisti delle organizzazioni sociali, esperti con varie afferenze disciplinari: il tavolo è diventato quindi uno degli strumenti più usati da una governance pubblica che aspira ad essere sussidiaria e multilivello.

Tuttavia, la scelta di costituire un tavolo *ad hoc* per intervenire sul problema del grave sfruttamento in agricoltura non è solo una tecnicità o un'opzione di modello, bensì evidenzia

⁵⁰ L'istituzione del Tavolo caporalato è avvenuta con il Decreto-legge del 23 ottobre 2018 n. 119, come convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 136 del 17 dicembre 2018. Le modalità organizzative e operative sono descritte nel Decreto Interministeriale del 4 luglio 2019.

⁵¹ Il *New Public Management* è un paradigma di gestione del settore pubblico, mutuato dal settore privato, che integra le pratiche gestionali tradizionali con una metodologia più orientata al risultato.

una scelta di campo precisa. Il caporalato è una questione di *public management*, se ne possono scardinare i meccanismi di diffusione e riproduzione attraverso la cooperazione interistituzionale, migliorando l'efficienza dei dispositivi di controllo e sanzione, favorendo la collaborazione con tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nel suo contrasto, incentivando i comportamenti etici dei portatori di interesse. Da questo schema di intervento rimangono, però, fuori le premesse maggiori. C'è un'ampia e consistente letteratura, scientifica e non, concorde sul fatto che lo sfruttamento lavorativo sia favorito dalla condizione giuridica degli immigrati che ne sono vittima⁵². Anche perché le decine di migliaia di soggiornanti irregolari sono una preda facile per le mafie che controllano e gestiscono una parte sostanziosa del sommerso in agricoltura [AA.VV., 2019; Flai-Cgil, 2020]. È evidente che la soluzione più semplice per il contrasto del caporalato prevederebbe di modificare la cosiddetta Legge "Bossi-Fini" così da prosciugare il bacino di approvvigionamento delle agromafie. Purtroppo, da almeno vent'anni il tema della regolazione dei flussi migratori è "politicamente" troppo scottante, anzi è la questione sulla quale si costruiscono ampie basi di consenso sociale e, quindi, si vincono le campagne elettorali; è un tema talmente pericoloso che anche i partiti politici tradizionalmente meno ostili all'immigrazione non hanno mai messo sul tavolo la riforma della "Bossi-Fini". È dunque naturale che nel momento in cui si è scelto di intervenire sul fenomeno del caporalato si sia potuto scegliere solo la soluzione più complicata, ossia intervenire a normativa sull'immigrazione invariata.

Nel dibattito sulle politiche pubbliche, soprattutto di matrice progressista, c'è un senso comune per il quale è la *politics* a determinare la *policy*, di qui il corollario: se le "politiche" non funzionano è perché la "politica" le ha pensate male. Spesso è così, tuttavia, a livello accademico è ormai assodato che non sono rari i casi in cui avviene il contrario. La complessità dei sistemi amministrativi e burocratici, nonché delle *policy issues*, l'eterogeneità degli attori spesso fanno sì che *policy determines politics* [Lowi 2009]. Siccome la politica non è in grado di controllare e indirizzare tutte le scelte e le procedure necessarie a implementare i propri indirizzi, la pubblica amministrazione può sviluppare processi di *policy making* che possono portare molto lontano dal punto di partenza, arrivando a produrre retroazioni sugli orientamenti della politica.

Sarebbe agevole dimostrare che senza una decisa svolta politica sul tema dell'immigrazione è impossibile eliminare il grave sfruttamento lavorativo, tuttavia, ci sono almeno due motivi che spingono a non argomentare in questa direzione. Il primo è che nel dibattito politico italiano c'è la tendenza a sovrastimare il potere della regolazione legislativa: purtroppo le leggi possono molto, ma non tutto. Viste le forze in campo nel fenomeno del caporalato è possibile che anche un intervento settoriale sull'immigrazione possa non risolvere del tutto la questione. Non c'è nemmeno da ribadire che comunque aiuterebbe. L'altro motivo, è che la cooperazione tra attore pubblico, parti sociali e società civile è il secondo pilastro di ogni strategia complessa di politica sociale. In attesa che la Politica prenda atto della necessità di intervenire sulle norme che regolano l'ingresso e soggiorno in Italia, è utile iniziare a verificare che genere di risultati abbia ottenuto una delle più interessanti esperienze di governance collaborativa degli ultimi anni.

A questo scopo è necessario introdurre un concetto che risulterà utile per valutare se l'esperienza del tavolo caporalato stia andando in una direzione promettente. Nel campo delle

⁵² Si ricorda che la Legge italiana sull'immigrazione (L. 189/2002) impedisce l'ingresso in Italia per ricerca di lavoro, ipotizzando che ci si possa trasferire solo con un contratto di lavoro già attivo.

politiche pubbliche con policy network si intende la cooperazione, attuata in modo più o meno formale, tra un composito gruppo di attori sia collettivi sia privati accomunati da interessi interdipendenti al fine di formulare o implementare proposte di policy attraverso discussioni e negoziati orizzontali e relativamente non gerarchici [Atkinson, Coleman 1992; Coleman 2001]. Questa definizione introduce diversi elementi di interesse poiché, innanzitutto, pone una questione fondamentale, ben espressa da Klijn e Koppenjan [2000: 141]: “In the network approach, public actors do not play the dominant role they often are supposed to perform in other public administration perspectives”. Questo è un tratto ambivalente dei policy network: da una parte, si potrebbe sostenere che così facendo lo Stato rinuncia ad alcune delle sue prerogative rischiando di rimanere coinvolto in processi opachi e poco controllabili di contrattazione; dall'altra, è altrettanto realistico affermare che impegnandosi in una relazione orizzontale con altri soggetti, la pubblica amministrazione è costretta a tenere in considerazione valori e prospettive distanti dai criteri di efficacia ed efficienza che dominano il dibattito sulla *governance*. Sebbene sia molto probabile che sia nato sull'onda della pressione da parte dell'opinione pubblica per alcuni scandalosi eventi di cronaca, il tavolo caporalato è un interessante esempio di policy making pluralista, un esperimento che nel suo svolgersi – come si vedrà faticoso e contraddittorio – ha aperto spazi inesplorati per l'innovazione dell'azione pubblica in un contesto politico polarizzato.

Cominciando ad entrare nel merito della domanda posta in apertura del capitolo, dal punto di vista strutturale, il tavolo caporalato sembra essere un policy network poiché al suo interno sono stati coinvolti attori pubblici e privati con interessi differenti⁵³; inoltre, il livello dei soggetti coinvolti (direzioni generali dei Ministeri, sindacati nazionali, organizzazioni datoriali rappresentative) assicura che ognuno dei partecipanti abbia le risorse sufficienti per offrire un contributo alla discussione. Questa però è solo la prima condizione per il buon funzionamento di un policy network. Secondo Klijn e Koppenjan [2000: 140-141] un policy network richiede altre tre condizioni:

- i. *Il rafforzamento di una percezione comune rispetto alla questione*: dal momento che gli attori hanno differenti percezioni del problema occorre creare un minimo di convergenza proponendosi obiettivi che siano accettabili per tutti e che possano essere perseguiti da una coalizione funzionante di attori.
- ii. *La creazione di accordi temporanei tra le organizzazioni*: in un policy network il coordinamento tra gli attori non è assicurato e occorre che ci siano accordi che sostengano le interazioni.
- iii. *La supervisione delle interazioni*: è necessario che eventuali disaccordi e conflitti siano gestiti in modo da salvaguardare la cooperazione all'interno della rete.

⁵³ Il Tavolo caporalato è presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (o da un suo delegato) ed è composto da 11 membri istituzionali designati da: Ministero dell'Interno; Ministero della Giustizia; Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; ANPAL; Ispettorato Nazionale del Lavoro; INPS; Comando Carabinieri per la tutela del lavoro; Corpo della Guardia di Finanza, Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano e 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. Possono essere invitati a partecipare agli incontri del Tavolo anche rappresentanti di altri Enti, come le Organizzazioni Internazionali o le Consigliere di Parità.

In questo capitolo si cercherà di valutare se il tavolo caporalato abbia le caratteristiche per configurarsi come *policy network* capace di sviluppare politiche di contrasto al grave sfruttamento lavorativo nel settore agricolo, concentrandosi in particolare sui primi due punti in elenco, dal momento che tramite le interviste con i testimoni privilegiati non è stato possibile aver accesso a informazioni relative alla gestione di eventuali conflitti occorsi all'interno del tavolo. In uno scenario nel quale le soluzioni "politiche" non assicurano il successo, né sono ritenute praticabili per ragioni di mantenimento del consenso, non resta che guardare al *lavorio* della pubblica amministrazione, delle parti sociali e della società civile organizzata nella speranza che le prassi superino le ideologie.

4.2 Il narrative policy framework sul caporalato

Il 20 febbraio 2020, il tavolo caporalato ha approvato il "Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)" [Mlps 2020], successivamente il 21 maggio dello stesso anno, è stata sancita l'intesa da parte della Conferenza Unificata delle Regioni. In poco meno di sei mesi dal suo insediamento il tavolo approva un documento molto avanzato nel quale trova spazio anche un originale modello esplicativo del fenomeno, elemento non frequente all'interno di questo genere di documenti. Come rivendica Tatiana Esposito, che sino a marzo 2023 ha coordinato le attività del tavolo per conto del Mlps⁵⁴:

Il piano non è stato concepito per essere un documento accademico da presentare nei convegni. È certamente un documento molto denso, ma anche molto operativo. Sulla base del Piano sono state rese disponibili delle risorse finanziarie significative, non soltanto da parte della nostra amministrazione. Ci hanno messo risorse il Ministero dell'interno, il Ministero delle politiche agricole, Anpal, le Regioni con i fondi nelle loro disponibilità. Ad oggi abbiamo investito 350 milioni di euro [Tatiana Esposito, Mlps, intervista, 9 gennaio 2023].

Il Piano, dunque, è stato il punto di partenza di un ampio e ben finanziato intervento pubblico di contrasto al caporalato, un'azione pensata per segnare una discontinuità con il passato e rappresentare una risposta dello Stato ad alcuni eventi che avevano scosso l'opinione pubblica italiana.

Nel foggiano tra il 4 e il 6 agosto del 2018, in due incidenti stradali molto simili tra loro sono morti 16 braccianti stranieri. All'indomani di queste tragedie, l'allora Presidente del consiglio Conte si reca a Foggia e, contestualmente viene convocata una riunione in prefettura. "Chiederò controlli a tappeto per combattere, in tutta Italia, sfruttamento e caporalato" afferma il vicepremier e ministro dell'Interno Matteo Salvini. Il ministro del Lavoro e dello Sviluppo Economico, Luigi Di Maio dopo l'incidente invece dichiara: "Serve un maggiore controllo ed è per questo che mi attiverò, sin da subito, per avviare tutte le procedure necessarie per un aumento del numero degli ispettori cui spetta il delicato compito di vigilare"⁵⁵. Queste

⁵⁴ Esposito dopo aver ricoperto l'incarico di Direttore Generale della DG dell'immigrazione e delle politiche di integrazione - Divisione II- Politiche di integrazione sociale e lavorativa dei migranti e tutela dei minori stranieri, con DPCM dell'8 marzo 2023 è stata nominata componente effettivo del Collegio dei Sindaci dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁵⁵ Fonte: [RaiNews](#).

dichiarazioni forti da parte dei maggiori esponenti del governo “Conte I” offrono la necessaria copertura politica per imprimere un’accelerazione all’applicazione della L. 199/2016 per cui nell’Ottobre del 2018, come detto, viene istituito il tavolo caporalato.

Tornando al primo concreto risultato del tavolo, il Piano triennale è organizzato in due sezioni di analisi del fenomeno e di individuazione delle priorità d’intervento e di una terza sezione nella quale si esplicita il piano di azione. Piuttosto che entrare nel merito dei contenuti si ritiene più utile applicare al testo del Piano uno schema d’analisi capace di metterne in evidenza la struttura. Secondo Jones, McBeth, Shanahan [2014, pp. 6-7] è possibile ricostruire il *Narrative Policy Framework* considerando quattro dimensioni strutturali.

- Contesto (*setting*): un racconto di policy si sviluppa all’interno di uno specifico contesto, composto da elementi (caratteristiche e geografia del fenomeno, specifiche dei soggetti coinvolti), sui quali c’è un basso livello di disaccordo al quale gli attori presenti nella policy arena aderiscono senza porre problemi.
- Personaggi (*characters*): in ogni racconto ci sono dei personaggi, i più frequenti sono gli eroi (coloro che potenzialmente possono risolvere il problema), i nemici (chi causa il problema) e le vittime (i soggetti che subiscono le conseguenze negative).
- Trama (*plot*): normalmente ogni racconto di policy ha un inizio, uno svolgimento e una fine, nel corso di queste fasi i personaggi interagiscono tra di loro modificando il policy setting.
- Morale della storia (*moral of the story*): un racconto di policy di solito offre una soluzione sotto forma di una morale, un insegnamento che se venisse seguito con attenzione potrebbe evitare il ripresentarsi del problema.

Applicando questo schema analitico al Piano triennale si ottengono indicazioni interessanti rispetto alla logica di intervento. Il setting è descritto in maniera molto articolata e compiuta nelle prime due sezioni del Piano. In particolare, nel § 2 viene introdotta una dettagliatissima definizione di caporalato che tiene conto anche degli indicatori elaborati dall’Organizzazione internazionale del lavoro e della L. 199/2016. Al di là della capacità esplicativa del modello (molto elevata), è rilevante il riferimento al fatto che “In Italia lo sfruttamento lavorativo ad opera dei caporali riguarda vari settori (trasporti, costruzioni, logistica e servizi di cura), ma è particolarmente presente nel comparto agricolo” [Mlps 2020: 9]. Nella parte II (“Aree prioritarie di intervento”), invece, viene delineato il perimetro di azione del piano. Qui l’elemento di maggiore interesse è la compresenza di tre nuclei tematici: (i) ripristino della legalità attraverso la vigilanza e servizi dedicati di intermediazione, (ii) miglioramento delle condizioni di lavoro mediante soluzioni alloggiative e di trasporto, (iii) regolazione del mercato agroalimentare tramite la rete del lavoro agricolo di qualità e interventi sulle filiere produttive. Lo sfruttamento in agricoltura è un fenomeno che ha come conseguenza una distorsione della concorrenza. Introdurre un esplicito riferimento alle dinamiche del settore produttivo è tutt’altro che scontato, poiché significa riconoscere che, almeno in parte, è il funzionamento del mercato a produrre lo sfruttamento, così come che c’è una responsabilità delle aziende. Si tratta di una posizione abbastanza radicale per un tavolo intergovernativo: benché non si abbiano evidenze in merito è probabile che questo posizionamento sia il risultato della discussione con le parti sociali.

Per quanto riguarda i personaggi del racconto di *policy* sul caporalato, gli “eroi” sono facilmente individuabili: gli ispettori del lavoro sono coloro ai quali è demandata l’azione di

contrasto vera e propria; rispetto questa componente del piano è importante che, oltre alla consueta affermazione relativa alle insufficienze di organico, si preveda anche di qualificare maggiormente il loro operato attraverso specifici interventi formativi: come tutti gli eroi, anche gli ispettori devono acquisire nuove *skills* per affrontare una sfida impari. Il secondo eroe sono gli enti locali, a loro è demandata gran parte degli interventi di miglioramento delle condizioni di lavoro, nonché il supporto alle attività ispettive. Le vittime sono ovviamente i lavoratori immigrati, qualificati come persone in stato di vulnerabilità e bisogno e con un particolare riferimento alla condizione di maggiore fragilità delle donne. I carnefici sono invece dei non meglio specificati “caporali”, oltre alla definizione circolare in termini di “intermediari illegali”, nulla viene detto sulle loro caratteristiche etno-nazionali, sui legami con la criminalità organizzata, sulla cooperazione all’interno delle rotte del traffico di migranti. Nel Piano, la figura del “caporale” sembra essere molto simile a quella dello “scafista”: un soggetto autonomo che per tornaconto personale sfrutta la condizione di estremo bisogno di altre persone. In pratica, mancano del tutto riferimenti al sistema dell’economia illegale e alle connivenze con segmenti dell’economia “legale”. Più in generale, a essere assente è un collegamento con un concetto oramai sdoganato in ambienti tra di loro anche molto distanti: le agromafie sono l’oggetto di due dei più importanti rapporti periodici sul tema uno realizzato da Flai-Cgil e un altro da Coldiretti, due organizzazioni agli antipodi che, tuttavia, condividono una comune definizione del fenomeno. Anche uno dei maggiori studiosi italiani del fenomeno propende per questa caratterizzazione [Fanizza, Omizzolo 2019; Omizzolo 2019].

La trama del racconto di policy sul caporalato adotta un arco narrativo incrementale, tipico delle grandi politiche nazionali: il problema è complesso e multidimensionale, non si può immaginare di risolvere tutto da un momento all’altro, è preferibile adottare una strategia dei piccoli passi, così che nel medio periodo tutto vada a posto. Nello scenario delineato dal Piano triennale, l’intervento di partenza è il rafforzamento dell’attività di vigilanza, in parallelo vengono messe in campo misure funzionali ad alleviare la condizione di sfruttamento (trasporti e alloggi), in attesa che, attraverso un miglioramento della rete dei servizi di intermediazione legale, le aziende comincino a usare sempre più manodopera non sfruttata; per rendere “sconveniente” l’uso del caporalato viene messo in campo un meccanismo di regolazione del mercato che dovrebbe orientare le scelte dei consumatori proprio verso quelle aziende che non sfruttano la manodopera. La sequenza operativa prevista dal Piano appare ragionevole poiché bilancia l’azione repressiva e quella preventiva, prevede misure di sostegno e in prospettiva ripristina regole di mercato.

L’unico problema di questa trama è la sua morale. Il Piano sembra lasciar intendere che l’eliminazione del caporalato dipenda, in ultima istanza, dalle scelte dei consumatori, i quali dovrebbero premiare le aziende etiche, quelle che operano in trasparenza e sono in grado di certificare il rispetto dei diritti dei lavoratori. Con i loro comportamenti d’acquisto i consumatori orientano il mercato e le loro scelte aggregate finiscono per estromettere gli attori economici “sleali”. Le obiezioni a questa morale potrebbero essere diverse: sovrastima la riflessività dei consumatori, espone al rischio di *ethical washing*, non sanziona le aziende ma ipotizza solo che perdano quote di mercato.

Per sintetizzare il *narrative policy framework* appena descritto si possono individuare quattro *policy beliefs* (PB) del Piano triennale di contrasto al caporalato:

- i. i lavoratori gravemente sfruttati, in virtù della loro condizione di estrema vulnerabilità, sono facile preda di persone senza scrupoli, le quali per interesse personale dopo averli raggirati impongono condizioni di lavoro e di vita degradanti,
- ii. con una vigilanza rafforzata realizzata in modo coordinato è possibile intercettare un maggior numero di situazioni di sfruttamento lavorativo,
- iii. gli enti locali sono i soggetti che meglio di altri possono realizzare interventi di sostegno alle vittime di caporalato,
- iv. il mercato, pur avendo evidenti disfunzioni che favoriscono lo sfruttamento, può essere regolato incentivando le aziende virtuose, le quali saranno premiate dai consumatori.

Nelle prossime pagine attraverso le interviste rese dai testimoni privilegiati si cerca di verificare la congruenza tra questi assunti di policy e il punto di vista delle organizzazioni rappresentate dagli intervistati.

4.3 Le credenze di policy alla prova delle opinioni dei testimoni privilegiati

La sintesi offerta in un documento istituzionale, redatto all'interno di un tavolo nel quale sono rappresentati attori con interessi diversi fra loro, è per forza di cose parziale. Tanto più se in nome del pluralismo al tavolo partecipano molti soggetti: come afferma il rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: "è un tavolo pletorico, nel senso che ci sono dentro proprio tutti e andando avanti nel tempo si è andato via via è più allargando". Si è già rilevato come per alcuni aspetti la prospettiva delineata dal Piano triennale sia sufficientemente avanzata; tuttavia, non bisogna sottacere che qualsiasi tentativo di governance allargata sconti il rischio dell'assemblearismo. Da parte ministeriale è sembrato ci sia stata consapevolezza di ciò.

Al suo interno [*nel tavolo caporalato – Nda.*] c'è una componente istituzionale molto forte, nel senso che ci sono tutte le amministrazioni che hanno cose da dire o da fare in merito al contrasto allo sfruttamento lavorativo. Il caporalato in agricoltura è un tema molto trasversale che chiama in causa tante competenze distribuite su diversi attori istituzionali di livello nazionale, ma anche regionale e locale. Quindi come spesso accade è un po' un figlio di nessuno, qualcuno se lo deve caricare sulle spalle e cercare di fare degli avanzamenti anche trainando gli altri ed è quello che stiamo cercando di fare da alcuni anni con diciamo alterni successi [...] Tenere insieme tutto questo è abbastanza complicato, è per questo che abbiamo organizzato i lavori del tavolo cercando di distribuire anche le responsabilità. Quindi c'è una architettura organizzativa abbastanza complicata riconducibile alle azioni prioritarie del piano. Ognuno di questi gruppi tematici è guidato da un'amministrazione diversa che si assume la responsabilità del coordinamento. A dire la verità, questo schema non ha funzionato tantissimo: anche se formalmente la responsabilità è distribuita, a trainare i singoli gruppi siamo sempre noi. Se non seguiamo da vicino le cose, chiamiamo i coordinatori, li invitiamo a convocare le riunioni... Anche se il regolamento che disciplina il tavolo stabilisce chi deve far cosa, c'è stata una tendenza ad andare al traino [*Tatiana Esposito, intervista, 9 gennaio 2023*].

La dirigente ministeriale si esprime in modo chiaro: la scelta di considerare i punti di vista più disparati non è esente da conseguenze. Tuttavia, la notazione più interessante è che le difficoltà di gestione del tavolo non sono ascritte alla componente extra-istituzionale. Si sarebbe potuto supporre che, nel dibattito interno, interessi potenzialmente contrapposti, ad esempio tra le rappresentanze dei lavoratori e organizzazioni datoriali, potessero portare all'esercizio del potere di veto producendo il blocco o la stagnazione della discussione. Invece Esposito fa riferimento ad un altro dei problemi tipico dei *policy network*, ossia il conflitto di attribuzioni: i

diversi soggetti istituzionali coinvolti non sembrano essere aver avuto lo stesso livello di ingaggio nel tavolo caporalato per cui si muovono solo su sollecitazione dell'amministrazione capofila. Sulle ragioni di questa inazione si tornerà di seguito, ora conviene passare a esaminare la singolare convergenza di visione all'interno delle parti sociali poiché segnala uno scarto significativo rispetto alla prima *policy belief* sottesa al Piano triennale.

4.3.1 Il caporalato: distorsione o sistema?

Nel passare in rassegna le dichiarazioni offerte dai rappresentanti delle parti sociali si riscontra un notevole accordo nel definire il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura all'interno di un quadro ampio che comprende la congiuntura del mercato agroalimentare e la strutturazione della domanda di lavoro derivata dalle politiche migratorie. Da parte dei rappresentanti dei produttori la questione è, ovviamente, centrata sul *dumping* economico e sociale operato dalle imprese che si avvalgono di manodopera irregolare e sfruttata.

Noi siamo in una condizione per la quale le stesse associazioni di rappresentanza, quelle storiche come la mia, Confagricoltura, Cia e così via, sono le prime danneggiate da questo fenomeno. Per prima cosa si creano distorsioni di mercato perché chi paga i lavoratori il trenta, quaranta, cinquanta per cento in meno produce delle distorsioni nel mercato; in più crea poi dei danni reputazionali al sistema imprenditoriale, si fa di tutta un'erba un fascio, laddove invece bisognerebbe fare delle distinzioni. [Giuseppe Gizzi, intervista, 5 dicembre 2022].

Qualunque sia l'opinione che abbiamo sull'immigrazione, i barconi e quant'altro, ci vuole una presa d'atto: abbiamo bisogno che i lavoratori arrivino e abbiamo bisogno di farli arrivare quando serve in maniera regolare. Il percorso dei flussi deve far sì che anche chi arriva clandestinamente non trovi chi lo può mettere al lavoro, non si può sfruttare chi ha bisogno e non ha altro. Questo perché poi parte il fenomeno distorsivo: chi fa ricorso ai percorsi illegali ha un vantaggio economico che mette in crisi le aziende qualitativamente più elevate. Così facendo, alla fine, qualcuno si arrende: chi aveva una volontà di essere a un livello più alto, a un certo punto si piega a questa logica, si fa prendere dalla necessità di risparmiare e cade nel tranello. [Corrado Franci, intervista, 5 dicembre 2022].

Anche le altre organizzazioni di rappresentanza contattate (Cia e Confagricoltura) si sono espresse in questa direzione: il caporalato oltre a falsare la concorrenza, produce un danno reputazionale per tutte le aziende del comparto.

È altresì rilevante che anche i rappresentanti sindacali, pur non minimizzando in alcun modo il fenomeno, abbiano consapevolezza che lo sfruttamento lavorativo porti con sé un danno al sistema delle imprese agricole. Ovviamente dal punto di vista di questi ultimi la priorità è la dignità e i diritti dei lavoratori; tuttavia, tenendo conto della congiuntura economica post-pandemica, per due dei sindacalisti contattati il caporalato è una sorta di paradosso.

L'agricoltura è un settore nel quale si sarebbe dovuto osservare un miglioramento: i dati del PIL ci dicono che l'agricoltura è in crescita, soprattutto dal punto di vista dei consumi. C'è un'offerta sempre più diversificata e ricca. Questa tendenza avrebbe dovuto riverberarsi in chiave migliorativa sui lavoratori, invece, questo non avviene e le condizioni di lavoro sono per molti peggiorate. La premessa ovvia di questi discorsi è che non tutta l'agricoltura italiana è caratterizzata da queste incrostazioni: questo deve essere molto chiaro, guai a pensare che la nostra agricoltura sia tutta insudiciata dal caporalato, però ci sono consistenti masse di lavoratori del settore agroalimentare che vivono in condizioni indegne. [Jean Renè Bilongo, intervista, 11 gennaio 2023].

Mi rammarica che nelle filiere ricche, ad esempio come quelle vitivinicole, si trovino forme di caporalato. Il lavoro irregolare è sempre ingiustificabile, per non parlare dello sfruttamento, però la scusa che porta qualche imprenditore quando viene pizzicato è che la filiera ha una catena del valore debole. Sento dire: c'è poco guadagno, non ce la facciamo [...] e per cui scaricano sul costo del lavoro. Il settore vitivinicolo è cresciuto sia dal punto di vista della redditività dell'uva da tavola, sia dell'uva venduta trasformata in vino. Per cui lì è proprio incomprensibile. [Onofrio Rota, intervista, 20 dicembre 2022].

Il fatto che il lavoro gravemente sfruttato sia costitutivo anche di filiere produttive ad alta redditività contribuisce a smontare la giustificazione del “caporalato di necessità”, una pratica attuata da agricoltori oppressi dalle forze sovra-ordinate del mercato. Con ciò non si vuol dire che non ci siano imprenditori in difficoltà che loro malgrado si rivolgono, senza avere comunque remore, a intermediari che smistano qua e là gli immigrati. Il fatto è che all'interno del mercato c'è un attore economico che gioca a un gioco diverso.

I dati sul caporalato dicono che, negli ultimi vent'anni, la situazione è simile in Piemonte, Lombardia, Friuli, Veneto, Liguria [...] Questo cosa vuol dire? Che i piemontesi sono diventati mafiosi? No, vuol dire che nemmeno i pugliesi o i siciliani erano mafiosi, come qualcuno diceva. Vuol dire che gli interessi delle mafie non sono territoriali o geografici. Sono globali, hanno come unico obiettivo fare i soldi. Ma come si fanno i soldi in agricoltura, un settore dove sembra impossibile? Beh, quando paghi due euro l'ora e poi moltiplichi per cento, mille lavoratori, ecco come fai i soldi: non pagando i lavoratori. Poi ci dobbiamo ricordare che molte di quelle che gli economisti chiamano diseconomie esterne, ossia quei costi indiretti che dimostrano che poi un prodotto non è valido perché costa troppo, perché devo inquinare, distruggere, depredare, le mafie li fanno pagare a noi. Se esternalizzo questi svantaggi economici e li faccio pagare alla collettività buttando lo schifo in mare, ecco che il mio prodotto che costa cinque euro, ha un plus valore maggiore. Estraggo valore, ma lo stai pagando tu, i tuoi figli, lo sta pagando il migrante sfruttato e lo paga, tra l'altro anche quel commerciante che voleva mettere la zucchina a un prezzo giusto che non prevede lo sfruttamento. Lo paghiamo anche noi cittadini tutti i giorni, perché la filiera di controllo è brutale: quando vado a comprare quelle zucchine prodotte con la schiavitù in campagna sto facendo fare soldi alle mafie. Nelle città controllano la filiera produttiva, perfino i negozi, facendo quindi concorrenza sleale a chi vuole rispettare le regole della terra [...] Ecco dov'è il plusvalore: in molti casi [*le mafie – Nda*] hanno anche le frutterie, così riescono a fare concorrenza agli altri e possono esercitare un controllo militare sul territorio, anche di voto, perché significa aver messo persone anche inconsapevolmente all'interno del loro sistema [Giuseppe De Marzo, intervista, 24 febbraio 2023].

Non è difficile trovare news nelle quali si riferisce di indagini che mettono in luce gli interessi delle mafie nel settore agroalimentare. A titolo di esempio, in un pezzo del 2016 su un quotidiano nazionale si legge quanto segue.

Erano coinvolte in un ingente giro d'affari nel mercato illecito di prodotti agroalimentari, in particolare ortofruttili e caseari, le sette persone fermate nella mattinata di martedì 9 febbraio a Roma. Le sette ordinanze di custodia cautelare sono state emesse dal gip del Tribunale di Roma nei confronti di esponenti di vertice, affiliati e prestanome del clan camorristico Moccia. I sette arrestati sono a vario titolo accusati di trasferimento fraudolento di valori, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, tentata estorsione, illecita concorrenza con minaccia o violenza con l'aggravante dell'associazione mafiosa.⁵⁶

⁵⁶ Cfr. *Il Fatto Quotidiano*, “Il clan Moccia nel business di mozzarelle e ortofrutta”, 9 Febbraio 2016.

Il caporalato è parte di una filiera che dai campi arriva nelle città: camorra, mafia, 'ndrangheta e sacra corona unita fanno profitti in tutte le fasi del processo, fanno soldi con la raccolta, con il trasporto, con la distribuzione all'ingrosso, con il commercio al dettaglio e finanche con la gestione di ristoranti. Lo sfruttamento del lavoro è il primo tratto di una filiera criminale che si intreccia con l'economia legale. In molti casi, è difficile anche distinguere le due componenti poiché aziende formalmente in regola, nel "retrobottega" fungono da base per attività illegali come lo spaccio e l'estorsione. In un articolo dell'estate 2022 si ricostruisce come sempre il clan Moccia nel quartiere romano di Tor Bella Monaca usi le frutterie (acquisite con metodi estortivi a poche decine di migliaia di euro), oltre che per vendere sottocosto prodotti ortofrutticoli, anche per lo spaccio di stupefacenti. Un altro pezzo della filiera produttiva, divenuto particolarmente appetibile dopo l'inizio della guerra in Ucraina, è quello dei carburanti: secondo recenti inchieste giudiziarie, anche sul gasolio agricolo ci sono le mani di camorra e 'ndrangheta⁵⁷. Infine, ci sono le truffe per accedere ai fondi comunitari per lo sviluppo rurale: ad esempio, il clan Sangermano, operante nel nolano, secondo un'indagine del 2022 acquistava boschi, anche sottoposti a vincolo paesaggistico, li distruggeva e li trasformava in campi coltivati, così da accedere ai finanziamenti a fondo perduto stanziati per l'agricoltura⁵⁸. Il tratto comune di tutte queste pratiche illecite è ben espresso da Di Maggio [2021: 141], in un articolo sulla cosiddetta "mafia del pascoli"⁵⁹: [...] i delitti di questo tipo si servono della corruzione, nonché della complicità e della correttezza di parte dell'apparato burocratico e delle professioni".

In uno scenario del genere il caporalato è solo uno degli anelli della catena del valore criminale, probabilmente nemmeno il più redditizio, comunque sia funzionale ad esercitare un controllo sistemico del territorio al quale non sfugge nulla. Il giogo mafioso è talmente stretto da arrivare a stringere alleanze con le mafie straniere per controllare l'"approvvigionamento" di manodopera dall'estero. Come riferisce, un rappresentante dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

Molto spesso queste persone [*i migranti – Nda*] per fare il viaggio verso l'Italia si indebitano, tutto il villaggio paga per loro. Se miracolosamente riescono ad arrivare vivi si ritrovano in una situazione per la quale, poi, sono costretti a ripagare il viaggio e a non disattendere le aspettative che tutta la loro comunità ha riposto in loro. In pratica, devono guadagnare per mandare i soldi indietro [...]. Psicologicamente sono in condizioni tremende: nella migliore delle ipotesi devono appunto rispondere alle aspettative della propria famiglia; nella peggiore, subiscono la minaccia che venga fatto del male ai propri cari rimasti nel paese d'origine. C'è tutto un meccanismo di tratta e di intermediazione che parte dai Paesi d'origine e arriva fino da noi. Sono le organizzazioni criminali a gestire tutto ciò, è tutto in mano alla criminalità organizzata italiana e straniera [*Roberta Fabrizi, intervista, 6 aprile 2023*].

⁵⁷ Cfr. CasertaNews, "Le mani dei Casalesi sui carburanti: 45 misure cautelari e 71 denunce", 12 aprile 2021.

⁵⁸ Cfr. *Fanpage*, "Boschi distrutti per accedere ai fondi per l'agricoltura: l'affare della camorra nel Casertano", 4 novembre 2022.

⁵⁹ Nel novembre 2022 si è concluso il maxiprocesso Nebrodi, relativo alle truffe nei confronti dell'Ue da parte di alcuni clan della provincia di Messina. I boss riuscivano ad affittare centinaia di ettari di terreno nel Parco dei Nebrodi, terrorizzando allevatori e agricoltori, li lasciavano incolti e incassavano i contributi dell'Unione Europea perfino attraverso "regolari" bonifici bancari. La sentenza ha previsto un totale di seicento anni di carcere e oltre quattro milioni di confische per i novanta condannati. Si è trattato di una sentenza storica, arrivata dopo un processo chiuso in tempi record (il dibattimento era cominciato nel marzo del 2021). La lettura della sentenza è durata oltre un'ora. Per una ricostruzione dettagliata della vicenda si veda [Anselmo, Antoci 2019].

L'asservimento dei migranti nel lavoro agricolo è, dunque, il risultato di una catena lunga di sfruttamento che, nel caso delle migrazioni sulla rotta centro-mediterranea, inizia a creare profitto sin dalle città africane. Secondo Mike Omilusi [2019: 114-115], sociologo della Ekite State University in Nigeria, si è creata una *unholy alliance* tra la mafia siciliana e le gang nigeriane finalizzata a reclutare *on demand* lavoratori e lavoratrici a basso costo e facilmente sfruttabili.

Because the trafficking process involves different stages but same pattern (people are abducted or recruited in the country of origin, transferred through transit regions and then exploited in the country of destination) it often relies on enablers- individuals and entities- that provide goods and services. [...] In the case of Sicily, the Nigerian criminal gangs have established a strong presence in several Nigerian towns, and have formed alliances with the Sicilian Mafia [...].

La mafia, in pratica, agisce come un'azienda multinazionale: per ottimizzare la produzione stringe partnership con altri soggetti, delegando il controllo su alcuni segmenti del processo di sfruttamento, ma allo stesso tempo creando un sistema di economia illegale nel quale è quasi impossibile trovare delle falle.

Le indicazioni che portano a definire il caporalato come un sistema di sfruttamento in larga parte controllato dalle mafie sono più di una. Questa rappresentazione appare distante dall'immagine proposta all'interno del Piano triennale. Nel documento, si descrive il fenomeno in termini quasi etologici: ci sono delle "prede" vulnerabili e dei "predatori" più forti che si approfittano della debolezza altrui. La situazione è, però, differente: sembra esserci una fortissima integrazione tra le pratiche di sfruttamento del lavoro in agricoltura e la criminalità organizzata; il caporalato, in altre parole, è funzionale all'efficienza dell'economia parallela delle mafie. Anzi, guardando al sistema nel suo complesso, sarebbe interessante esaminare i collegamenti con altre forme di sfruttamento come la prostituzione e con altri comparti dell'economia illegale⁶⁰.

Secondo lo schema Klijn e Koppenjan, un policy network richiede il rafforzamento di una percezione comune rispetto alla questione (cfr. § 4.1). L'analisi proposta evidenzia diversi livelli di articolazione del problema: le parti sociali mostrano un buona capacità di esplicitazione delle diverse implicazioni del fenomeno, soprattutto rispetto ai nessi tra produzione e mercato; in altre parole, c'è il riconoscimento dello sfruttamento lavorativo in quanto perversione delle dinamiche di mercato, tuttavia non sembra essere altrettanto diffusa la consapevolezza che tale deriva non è accidentale o derivante da astratti meccanismi iperliberisti, bensì è il risultato dell'infiltrazione delle mafie all'interno dell'economia legale o, meglio, come proposto da Schneider e Schneider [2011: 3], una normale sfaccettatura del capitalismo. In estrema sintesi, il capitalismo mafioso è il grande assente all'interno delle *policy beliefs* sul caporalato.

⁶⁰ È singolare che la "catena lunga" dello sfruttamento lavorativo non venga riconosciuta nemmeno nella relazione finale della Commissione antimafia presieduta da Rosy Bindi nel 2018: "Accade molto spesso che i clandestini divengano vittime di sfruttamento lavorativo solo una volta raggiunti i Paesi europei. Non avendo la possibilità, perché privi di documenti e di permesso di soggiorno, di presentarsi liberamente sul mercato del lavoro, si vedono costretti, per sopravvivere, ad affidarsi alle stesse organizzazioni o a intermediari senza scrupoli che li dirottano verso il mercato illegale, particolarmente florido soprattutto nel settore agricolo, dell'edilizia, della pastorizia, rendendoli vittime per lo più di caporalato, nonché li indirizzano nei lavori domestici" [Commissione Antimafia, 2018: 228]. Parimenti anche nel documento finale dell'Indagine conoscitiva sul fenomeno del caporalato in agricoltura [Camera dei deputati, 2021] il riferimento alle agromafie è una lunga citazione dal rapporto Coldiretti-Eurispes [AA.VV., 2019].

4.3.2 La vigilanza rafforzata: concentrare le forze funziona?

La seconda credenza di policy alla base del quadro narrativo sul caporalato riguarda la vigilanza rafforzata. Con questa espressione si identifica una strategia centrata sul raccordo tra i vari servizi ispettivi e potenziata dall'integrazione dei sistemi informativi, oltretutto dall'uso di strumenti innovativi come il rilevamento satellitare e i droni⁶¹. Tale approccio è stato applicato, previa l'identificazione di aree d'intervento prioritarie.

Nei territori individuati come prioritari, si concentrerà il maggior numero di risorse ispettive, attraverso la costituzione di apposite task force a livello interprovinciale ed interregionale. Una collaborazione strutturata dell'Ispettorato nazionale del lavoro, nel cui ambito già opera il personale del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, con gli altri reparti dell'Arma dei Carabinieri nonché le forze ispettive della Guardia di finanza, con i servizi di polizia giudiziaria e il personale delle Aziende sanitarie locali (Asl) è di fondamentale importanza per mettere a sistema gli strumenti necessari per attività ispettive di particolare complessità. A questo riguardo, risulta anche centrale il disegno di linee guida comuni a tutte le forze ispettive sugli elementi che configurano l'intermediazione illecita sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato e la formazione degli addetti alle operazioni ispettive. [Mlps 2020, pp. 15-16]

Il presupposto della vigilanza rafforzata è il coordinamento degli interventi: nel testo ministeriale si scorge in controluce l'ammissione che per le forme che ha assunto il caporalato, fortemente legate alla criminalità economico-finanziaria, sia necessaria una convergenza delle forze ispettive se si vuole realizzare un'efficace azione di contrasto. L'irruzione degli ispettori del lavoro nelle aziende spesso non porta a nulla perché a causa della connivenza dei colletti bianchi, le aziende agricole o le cooperative che hanno in subappalto la manodopera sono spesso in grado di fornire documentazione utile ad evitare o contenere le sanzioni. A ciò occorre aggiungere le intimidazioni subite dai lavoratori i quali, per stessa ammissione degli ispettori e delle unità di strada di associazioni datoriali e sindacati, sono poco propensi a denunciare la condizione di sfruttamento, a maggior ragione quando minacciati di ritorsioni⁶². Infine, come aggiunge un intervistato che opera presso l'Ispettorato nazionale del lavoro, sede di Foggia.

Non bisogna sottovalutare la controinformazione, un fenomeno fortissimo che abbiamo riscontrato [...] in prima battuta abbiamo avuto delle ostilità perché ai lavoratori era stato detto che poi avrebbero perso il permesso di soggiorno se avessero collaborato con noi e sarebbero stati arrestati. C'era stata una circolazione di false notizie agevolata dal fatto che da noi ci sono dei grandi insediamenti. L'insediamento è un microcosmo tutto particolare che ha le sue leggi, le sue regole, i suoi rappresentanti, il suo sindaco e quindi il tam tam delle notizie è veloce [Mattia Suriano, intervista, 6 aprile 2023].

⁶¹ In questa sede non si entra nel merito dei risultati direttamente riconducibili all'integrazione dei sistemi informativi e all'uso delle tecnologie nell'attività ispettiva, per una sintesi delle attività svolte in questo specifico settore [Mlps 2021, pp. 12-13].

⁶² A riguardo è cruciale l'osservazione del rappresentante della Cia: "un aspetto da non sottovalutare sono la paura e la diffidenza dei lavoratori che si manifesta per carenza di informazione o per paura di perdere quel poco che hanno. Una delle cose che abbiamo notato con le unità di strada che cercano il contatto con i lavoratori, è la diffidenza. C'è comunque qualcuno che vede il caporale come una sua ancora di salvataggio e questo è un problema serio. [Corrado Franci, intervista, 5 dicembre 2022].

A questo scenario, il Piano triennale ha risposto con una serie di task-force multi-agenzia, incardinate all'interno di progetti territoriali⁶³, alcuni realizzati in partenariato con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim), la cui collaborazione si è concretizzata nel coinvolgimento di mediatori culturali nelle attività ispettive al fine di assicurare i lavoratori. Senza entrare nel dettaglio dell'assetto organizzativo delle task-force, vale la pena di rilevare, in particolare un elemento. Oltre alla convergenza degli interventi, sia in termini di territori sia di risorse umane, la vigilanza rafforzata ha preso atto che per dei lavoratori la cui condizione di irregolarità dipende da una condizione giuridica precaria il contatto con le istituzioni pubbliche può essere problematico. Senza giri di parole, la paura dell'espulsione dall'Italia può prevalere sulla volontà di denunciare la condizione di sfruttamento. La presenza di mediatori culturali, spesso co-etnici, può aver agito sulla fiducia e assicurato i lavoratori.

In termini quantitativi il potenziamento dell'attività ispettiva ha prodotto risultati significativi.

Nell'anno 2020 il personale ispettivo di INL, INPS e INAIL ha effettuato un complesso di 6.346 accessi nel settore agricolo (5.372 INL, 847 INPS e 127 INAIL) e ha identificato 7.146 posizioni lavorative irregolari (4.590 INL, 1.704 INPS e 852 INAIL), di cui 2.490 totalmente in nero (2.003 INL, 475 INPS e 12 INAIL); 140 di questi erano lavoratori extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno (139 INL e 1 INAIL). Il tasso di irregolarità riscontrato in relazione alle aziende controllate dall'Agenzia e dagli Istituti si è attestato attorno al 62% (58% INL, 80% INPS e INAIL). Nel complesso, tra contributi e somme aggiuntive, INL e INPS hanno accertato in agricoltura un importo di circa 30 milioni di euro. Nel settore agricolo, tra pagamento di sanzioni amministrative e penali e versamento dell'importo dovuto ai fini della revoca di provvedimenti di sospensione ex art 14 D.lgs. 81/2008, l'INL ha introitato un complesso di oltre 3 milioni e 700 mila euro (€ 3.716.766,72). L'INPS ha inoltre annullato 14.808 posizioni previdenziali riferite a rapporti di lavoro risultati fittizi [MIps 2021, Allegato 1: 1]

Più che il risultato numerico, comunque molto positivo, la Relazione sul primo anno di attuazione del piano, in particolare l'Allegato 1, restituisce un dato inaspettato. Nella tabella 4.1 è riportato l'andamento tra il 2018 e il 2020, della percentuale di individui stranieri denunciati ed arrestati per intermediazione illecita e occupazione di lavoratori senza permesso di soggiorno.

Tabella 4.1 – Denunciati/Arrestati di origine straniera per Art. 603 bis C.P. e Art. 22 comma 12 D.L.vo 286/1988: 2018-2020

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|
| % di denunciati/arrestati di origine straniera Art. 603 bis C.P. (Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) | 50,9 | 49,4 | 38,4 |
| % di denunciati/arrestati di origine straniera Art. 22 comma 12 D.L.vo 286/1988 (Sanzioni per il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori privi di permesso di soggiorno) | 56,0 | 54,8 | 57,4 |

Fonte: elaborazioni Iref su dati MIps: 2021, Allegato 1: 2]

I dati mettono in discussione l'immagine del caporalato come fenomeno prettamente collegato alla criminalità straniera: i due indicatori mostrano che nei tre anni considerati c'è un sostanziale equilibrio tra italiani e immigrati. Per essere più precisi, nel 2020 i caporali stranieri denunciati sono meno di quattro su dieci; invece, i datori di lavoro stranieri che occupano "clandestini" sono in leggera maggioranza rispetto agli italiani. Ci sarebbe sicuramente bisogno

⁶³ I principali sono: SU.PR.EME. ITALIA - Sud Protagonista nel superamento delle Emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle cinque Regioni meno sviluppate e A.L.T. Caporalato! Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro.

di dati più puntuali, tuttavia lo schematico basato sul binomio “caporali immigrati” e “sfruttatori italiani” non sembra così solido. Pur non avendo riscontri diretti, sembra possibile suggerire che questi dati possano essere ricondotti all'internazionalizzazione della criminalità organizzata, uno scenario nel quale i ruoli si possono anche rimescolare portando i delinquenti stranieri ad assumere posizioni di maggiore responsabilità (come l'imprenditore) e i criminali italiani a fare il lavoro sporco, ovvero, il caporale. Come nelle multinazionali più competitive, le risorse umane sono *color blind*. Per rimanere sul fronte della tematizzazione del caporalato come fenomeno mafioso corre l'obbligo di rilevare che nella Relazione al parlamento c'è comunque un passaggio nel quale si rimarca questa connotazione, pur continuando a mancare il riferimento all'*unholy alliance* tra mafie italiane ed africane: “Le azioni di contrasto poste in essere dalle Forze dell'ordine hanno consentito di disarticolare organizzazioni criminali straniere presenti sul nostro territorio che, attraverso i referenti nei Paesi d'origine, hanno organizzato tale traffico di esseri umani”. [Mlps 2021, Allegato 1: 2].

Il sistema della vigilanza rafforzata, oltre alla concentrazione delle forze istituzionali, è stato basato anche su un coinvolgimento molto diretto delle parti sociali. Lo spiega nel dettaglio l'ex referente del Mlps Esposito.

L'altro attore chiave sono le parti sociali, su un tema come lo sfruttamento lavorativo non possiamo prescindere dalla collaborazione con le rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori. Già nel 2020 abbiamo fatto una scelta un po' azzardata con i progetti nazionali che in questi mesi si stanno concludendo, quelli dell'Avviso 1 per intenderci [*“Avviso multifondo per la promozione del lavoro regolare in agricoltura e la lotta allo sfruttamento e al caporalato” - Nda*]. Abbiamo fatto un bando complicatissimo: multi-fondo, Nord, Centro e Sud, tutto insieme. Ci siamo spaccati la testa per progettare un intervento di sistema e abbiamo messo come requisito di ammissibilità delle proposte che nel partenariato fosse presente una rappresentanza sindacale o datoriale. Questa scelta, da un lato, esprime la consapevolezza che le organizzazioni sindacali sono quelle più prossime al problema per cui averle dentro i partenariati assicurava risultati più significativi; dall'altro lato, abbiamo fatto questa scelta per stanare le parti sociali: è facile sedersi al tavolo nazionale tre volte l'anno e indicare cosa non va, ciascuno si deve prendere un pezzo di responsabilità. La logica è semplice: l'ente pubblico mette le risorse, tu sindacato mi fai un pezzo di lavoro sul territorio, tu che sei nei campi, tu che hai il sindacato di strada, hai la rete dei patronati. Quindi abbiamo fatto una scelta azzardata, ma devo dire che abbiamo ricevuto una risposta molto interessante: abbiamo sindacati e organizzazioni datoriali che, in alcuni casi, hanno assunto il ruolo di capofila di partenariati molto complessi, soggetti che hanno accettato di lavorare insieme al terzo settore, un mondo che aveva un linguaggio e modalità d'intervento diverse dalle organizzazioni sindacali. È stato uno sforzo enorme sia per il terzo settore, sia per il sindacato, così come per le associazioni datoriali. Penso che nei primi mesi ci abbiano maledetto, allo stesso tempo penso che questo lavoro congiunto sia un'eredità importante anche per il futuro [*Tatiana Esposito, intervista 9 gennaio 2023*].

Il lungo brano di intervista riportato pone una questione tecnica interessante, ovvero la possibilità di influenzare la cooperazione con il partenariato sociale attraverso la strutturazione dei bandi, ma soprattutto evidenzia con chiarezza uno dei rischi principali della governance pluralista e, più in generale, della democrazia partecipativa. In qualsiasi consultazione pubblica il rischio che qualcuno dei invitati, per salvaguardare la propria immagine pubblica, si rifugi in petizioni di principio eludendo il confronto con la concretezza del problema dibattuto è molto elevato [Bobbio 2006]. L'uso di un verbo colloquiale come *stanare* è indicativo di quanto nel tavolo caporalato si sia voluto evitare il rischio di “risposte con le premesse”, usando anche la leva delle risorse economiche. Al di là dell'ammissione di Esposito rispetto al presunto iniziale

fastidio per questa rottura dell'ordine dell'interazione tipico dei paludati tavoli interistituzionali, le organizzazioni sociali hanno risposto attivandosi; in altre parole, provando a mettere a sistema quelle risorse alle quali fa riferimento la dirigente ministeriale. Il presupposto, ma anche le contraddizioni, di questa convergenza sono sintetizzate nella posizione del rappresentante dell'Associazione generale cooperative italiane.

Questi fenomeni [*di sfruttamento lavorativo – Nda*] chiaramente crescono laddove mancano i controlli e mi riferisco anche al lavoro grigio, laddove invece i controlli ci sono e ci sono anche i controlli delle associazioni di rappresentanza, cioè un sistema bilaterale diffuso gestito assieme al sindacato, in questi casi è molto più difficile che si verifichino situazioni di sfruttamento. La situazione è, come dire, “a macchia di leopardo”: a seconda della forza delle associazioni e del sindacato in certi territori questi fenomeni sono oggettivamente assenti; dove questa cooperazione è assente, dove lo Stato fondamentalmente non interviene con controlli continui ci sono dei problemi. Perché la verità è che serve un sistema repressivo. Personalmente sono garantista, ma diciamo che in questi casi serve un sistema repressivo forte [*Giuseppe Gizzi, intervista, 5 dicembre 2022*].

Gli altri intervistati in rappresentanza delle parti sociali non si sono soffermati in modo particolare sulla cooperazione nell'azione di vigilanza rafforzata e sui progetti finanziati tramite il cosiddetto Avviso 1, fatto sta che andando a consultare i partenariati dei progetti finanziati con l'avviso pubblico citato si ottiene un'immagine di forte collaborazione tra le parti sociali sul tema del caporalato⁶⁴. Flai-Cgil è capofila di Di.Agr.A.M.M.I. di Legalità al Sud (Diritti in Agricoltura attraverso Approcci Multistakeholder e Multidisciplinari per l'Integrazione e il Lavoro giusto); Cia, Confagricoltura e Coldiretti (articolarioni regionali del Veneto) sono partner di FARm (Filiere Agricoltura Responsabile), Cgil Piemonte è partner di Buona Terra, LABORAT (Latina: Agricoltura, Buona Occupazione e Rete Agricola Territoriale) vede la partecipazione delle articolazioni locali di Cgil, Cisl, Uil, Coldiretti e Confagricoltura; P.UN.T.A.C.CAPO. (Percorsi UNitari Territoriali Attivi per il Contrasto al CAPOralato per il centro nord) prevede attività di sportello realizzate da un eterogeneo partenariato composto da Cia, Ugl e Acai, tre organizzazioni con tradizioni culturali abbastanza distanti tra loro.

La cooperazione sollecitata dal Mlps, condizionando l'assegnazione dei contributi al partenariato delle parti sociali, sembra essersi concretizzata in partenariati pubblico-privato molto eterogenei e plurali; tuttavia, ci sono testimoni che invitano a riflettere sulla particolare congiuntura istituzionale creatasi attorno al tema del caporalato.

È un fatto che ci sia un impegno da parte delle istituzioni a gestire la questione [*del caporalato – Nda*]. Noi siamo entrati in questa battaglia quando non se ne occupava nessuno, ora è un tema sul quale ci sono milioni di euro stanziati: per gestire l'emersione lavorativa, la fuoriuscita, gli accompagnamenti lavorativi e via dicendo. Questo vuol dire che hai un insieme di soggetti che stanno lavorando: enti nazionali, locali, terzo settore. La contropartita di questa cosa è che, diciamo, dove ci sono i fondi arrivano in tantissimi, anche della società civile, che vanno lì a provare a fare delle cose. Se ti guardi in giro sono tutti esperti di caporalato, ne troverai tantissimi di esperti. [*Fabio Ciconte, intervista, 12 gennaio 2023*].

L'obiezione del direttore dell'associazione ambientalista Terra! evoca uno scenario nel quale prevalgono i comportamenti opportunistici delle organizzazioni sociali, quasi un posizionamento all'interno di un nuovo mercato. Per verificare la consistenza della critica ci

⁶⁴ Sul portale [Integrazionemigranti.gov.it](https://www.integrazionemigranti.gov.it) a questo [link](#) sono disponibili riferimenti a tutti i progetti finanziati con l'Avviso 1/2019.

sarebbe bisogno di maggiori elementi, come ad esempio delle valutazioni di impatto sociale o quantomeno delle analisi costi-benefici; è altresì vero che il clima d'opinione polarizzato sui temi in qualche modo legati all'immigrazione spinge a dubitare di inedite convergenze operative da parte di enti che di norma siedono in lati diversi dei tavoli. Senza aderire a posizioni iper-critiche come quella di Ciconte, è innegabile che il movente economico possa aver favorito la cooperazione tra enti locali e parti sociali. Comunque sia, la credenza di policy che prevede di rafforzare la vigilanza sul caporalato attraverso la concentrazione delle risorse, siano esse pubbliche o sociali, sembra essere stata ben riposta: le attività ispettive multi-agenzia hanno dato i loro frutti (per quanto permanga un problema di scala dei risultati), così come i progetti territoriali basati sulla cooperazione tra enti pubblici e parti sociali (almeno in termini di strutturazione formale dell'interventi). Su quest'ultima componente si resta, comunque, in attesa di elementi più probanti riguardanti l'impatto territoriale.

Potrà sembrare poco, ma in un Paese come l'Italia dove l'assemblearismo è un malcelato vizio dei processi di deliberazione pubblica, l'essere riusciti a dare concretezza ad un abbozzo di governance collaborativa su un tema come il grave sfruttamento lavorativo è cosa tutt'altro che scontata.

4.3.3 Enti locali: vale la pena delegare ai territori?

La terza credenza di policy da prendere in considerazione riguarda il ruolo degli enti locali, soprattutto i comuni, nell'erogazione di una complessa e articolata serie di servizi finalizzati al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori agricoli. Nel capitolo precedente si sono esaminate nel dettaglio le risposte che il welfare locale sta mettendo in campo su questo fronte, qui invece si prende in esame se e come in conseguenza di tale scelta si stia cominciando a delineare un modello di governance multi-livello, il quale non può altro che poggiare sulla capacità amministrativa dei comuni di gestire il primo livello di governo del fenomeno.

È noto che la capacità amministrativa degli enti locali è una caratteristica non equamente distribuita, su di essa pesano differenze territoriali, dimensioni dei centri, avvicendamenti di maggioranze politiche, disponibilità di risorse umane: nell'ultimo anno queste difformità si sono palesate con chiarezza nell'implementazione di alcuni segmenti locale del Piano nazionale ripresa e resilienza⁶⁵. Per evitare questi rischi sono state attivate diverse forme di assistenza tecnica che dovrebbero accompagnare e sostenere le amministrazioni, specie quelle locali del Meridione, che meno sono attrezzate per realizzare nei tempi stabiliti gli impegni assunti.

Nel principale intervento di contrasto allo sfruttamento lavorativo nel quale sono coinvolti i comuni italiani è stata sviluppata una logica molto simile, con un forte ruolo di assistenza e supporto svolto dall'Anci nei confronti di un gruppo di dieci amministrazioni locali. Il Piano Incas (Inclusione dei cittadini stranieri e Contrasto allo Sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato) si propone di: "favorire una efficace realizzazione dei progetti territoriali di inclusione sociale dei cittadini di Paesi terzi mediante un supporto continuativo agli enti locali coinvolti, in un'ottica di rafforzamento della *governance* multi-livello e nel rispetto dell'approccio *place-based* adottato dal Ministero" [cittalia.it]. Il progetto è chiaramente ispirato al sesto dei dieci consigli di policy del cosiddetto "Rapporto Barca", ossia "*Promoting*

⁶⁵ Due esempi di queste difficoltà sono stati il Piano Borghi e il Piano Futura per la parte dedicata agli asili nido e alle scuole dell'infanzia, per un sintetico ragionamento sul ruolo della capacità amministrativa degli enti locali nell'attuazione di ampi piani di investimenti e politiche pubbliche si veda [Di Mascio, Natalini, 2022].

experimentalism and mobilising local actors” [Barca 2009: 178-179]. Un primo elemento di sperimentazione è consistito nella scelta di individuare i comuni nei quali realizzare le azioni pilota a seguito di un’indagine sugli insediamenti informali, alla quale hanno risposto 3.851 comuni su un totale di 7.904, pari al 48,7% [Giovannetti, 2022, pp. 43-44]. La ricerca ha permesso di selezionare dieci comuni ai quali Anci fornisce un servizio di supporto e accompagnamento per realizzare dei Piani locali multisettoriali, cioè specifici piani locali d’azione, come concreto strumento di attuazione a livello territoriale del Piano triennale⁶⁶.

L’ex dirigente del Mlps Esposito descrive così la logica politica del progetto Incas.

Adesso possiamo attivare questa nuova linea di finanziamento di cui ci siamo dotati per migliorare la capacità istituzionale e la capacità di azione soprattutto di regioni e comuni abbiamo iniziato a farlo insieme ad Anci su alcuni comuni, finanziando un progetto che si chiama Incas grazie al quale, non solo abbiamo condotto la mappatura degli insediamenti informali – azione che ci ha consentito di pubblicare un rapporto e di distribuire le risorse del PNRR- ma su dieci comuni stiamo facendo un accompagnamento qualificato con Anci proprio per dare gambe alla governance del Piano triennale e che vede nel comune il soggetto [centrale, Nda.] il perno. Gli enti locali però devono realizzare un piano locale multisettoriale per, così dire, aggredire questo fenomeno e non sempre i comuni hanno questa capacità o gli strumenti necessari. Quindi in questi dieci comuni è in corso in questi mesi un accompagnamento rafforzato, si tratta di comuni anche complicati come, ad esempio, Castel Volturno. È una strada faticosa, però è una strada obbligata per come a livello costituzionale sono attribuite le competenze [Tatiana Esposito, intervista, 9 gennaio 2023].

Nello schema di governance del Piano triennale gli enti locali sono il livello fondamentale innanzitutto perché sono i comuni a confrontarsi in maniera diretta con il fenomeno; in altre parole, se su territorio è presente un insediamento informale di lavoratori agricoli sfruttati è un problema innanzitutto del sindaco. Per cui si è deciso di supportare la capacità amministrativa di alcuni Comuni dove il caporalato è un problema rilevante. Esposito non omette che si tratta di una strada particolarmente faticosa: il motivo è che la scala del progetto Incas lo qualifica come sperimentazione, in caso di successo la logica operativa andrà applicata su scala più ampia.

Anche Camilla Orlandi, responsabile del Dipartimento Politiche per l’integrazione e l’accoglienza, gestione immigrazione dell’Anci, non tralascia di evidenziare come la capacitazione degli enti locali sia un processo lungo e complesso.

Non dappertutto, ma sta crescendo una expertise tecnica e una conoscenza dei problemi che consente ai territori di provare a dare delle risposte un po’ più complesse rispetto alle risposte più semplificate che venivano date in passato. Ecco questo è quello che mi pare stia accadendo. L’esercizio di costruzione del piano triennale di contrasto al caporalato è stato preso sul serio, non mi pare ci sia fermati a un esercizio teorico, ma invece si sta dando luogo, con tutte le resistenze che inevitabilmente si attivano, a un presidio pubblico più forte rispetto al passato. Sino a qualche tempo fa il tema del caporalato sembrava essere una preoccupazione principalmente del terzo settore. Mi sembra che questa sia una novità positiva che può dar luogo a un cambiamento in meglio di una situazione che per il momento non mi risulta ancora cambiata, ci sono ancora problemi di assenza di diritti, di sfruttamento, di mancanza di vie d’uscita, insomma situazioni di inaccettabile degrado [Camilla Orlandi, intervista, 3 febbraio 2023].

⁶⁶ In particolare, Anci e Cittalia mettono a disposizione dei Comuni una Segreteria Tecnica mediante la quale vengono attivati dei servizi specifici di facilitazione dei processi di costruzione delle reti (*network building*) e di sostegno alla programmazione e progettazione degli interventi da parte degli Enti locali.

La funzionaria dell’Anci ha uno sguardo in prospettiva e tende a concentrarsi soprattutto sulle potenzialità dell’approccio *place based* al caporalato. Allo stato attuale non sono disponibili elementi di valutazione in quanto Incas è entrato nel vivo dall’autunno 2022, quando sono iniziate le attività di accompagnamento.

Al di là dell’impatto finale di un progetto che coinvolge dieci comuni, pare che sia ancora molto da fare in termini di mobilitazione degli enti locali. Secondo i dati raccolti sempre da Cittalia [Giovannetti, 2022, p. 97] sono solo 14 i Comuni che hanno dichiarato di aver elaborato, in autonomia, almeno uno studio di fattibilità volto alla realizzazione di alloggi destinati ad ospitare lavoratori migranti e 28 quelli che dichiarano di voler elaborare a breve tali progetti di fattibilità⁶⁷. Inoltre, come riferito da alcuni intervistati, sono assenti comuni che storicamente hanno grandi insediamenti informali: alcuni non hanno proprio partecipato alla rilevazione, altri invece non hanno ritenuto di rispondere al quesito sulla presenza di insediamenti informali. Nel complesso, i progetti di accoglienza abitativa indicati dai comuni prevedono un costo complessivo di oltre 21 milioni di euro, cifra che dovrebbe servire ad alloggiare 1.414 persone (Tab. 4.2). Le soluzioni abitative più ricorrenti sono palazzine adibite a dormitorio e alloggi temporanei in container. Guardando alle altre informazioni riportate in tabella salta all’occhio che alcuni dati divergono in modo significativo: un posto letto in un container costa all’ente locale 2mila euro a Campobello di Mazara, quasi 25mila euro a Manfredonia. A Nardò la ristrutturazione di una palazzina per dieci posti letto costa 1,2 milioni di euro a Genova per far dormire 40 persone sono ne sono sufficienti 700mila.

Tabella 4.2 – Comuni che hanno comunicato ad Anci di aver sviluppato piani locali di contrasto al disagio abitativo dei lavoratori agricoli: descrizione intervento, importo lavori e persone accoglibili nelle strutture

| Comune | Descrizione intervento | Importo lavori | Persone accoglibili | Costo medio a persona |
|----------------------|---|----------------|---------------------|-----------------------|
| BELLOSGUARDO | Palazzina adibita a dormitorio | 200.000,00 | 8 | 25.000,00 |
| BOLZANO | Palazzina adibita a dormitorio | 20.000,00 | 45 | 444,44 |
| CAMPOBELLO DI MAZARA | Struttura temporanea (container) | 500.000,00 | 250 | 2.000,00 |
| GENOVA | Palazzina adibita a dormitorio | 700.000,00 | 40 | 17.500,00 |
| MANFREDONIA | Struttura temporanea (container) | 979.447,90 | 40 | 24.486,20 |
| NARDÒ | Palazzina adibita a dormitorio | 1.200.000,00 | 10 | 120.000,00 |
| PORTO RECANATI | Housing sociale | 2.000.000,00 | 200 | 10.000,00 |
| RAGUSA | Palazzina adibita a dormitorio | 406.387,31 | 16 | 25.399,21 |
| ROSARNO | Palazzine di nuova edificazione | 3.080.000,00 | 205 | 15.024,39 |
| SAN SEVERO | Ristrutturazione immobili comunali | 4.800.000,00 | 150 | 32.000,00 |
| SENISE | Abitazioni private da acquistare | 4.000.000,00 | 100 | 40.000,00 |
| SIRACUSA | Struttura temporanea (container) | 1.300.000,00 | 150 | 8.666,67 |
| TAURIANOVA | Adeguamento e valorizzazione di un terreno confiscato | 2.268.272,00 | 200 | 11.341,36 |
| TOTALE | | 21.454.107,00 | 1.414 | 15.172,64 |

Fonte: elaborazioni Iref su dati Cittalia 2022: 97, Tab. 53, riproduzione parziale

Lasciando da parte le cifre, la cui valutazione di congruità necessiterebbe di informazioni più dettagliate sui progetti, colpisce che buona parte degli interventi previsti non rompa la segregazione residenziale, caratteristica tipica dei ghetti informali. Che sia fatto di baracche, di container o di appartamenti in un condominio, un ghetto rimane tale innanzitutto perché è abitato da persone che condividono la stessa condizione socio-lavorativa, vivono gli stessi problemi, hanno gli stessi comportamenti a rischio. L’unico Comune che pare essersi posto il

⁶⁷ Ai Comuni che hanno dichiarato la presenza di migranti impiegati nel settore agro-alimentare è stato chiesto se negli ultimi 3 anni avessero promosso interventi per favorire l’accesso alla casa o realizzato insediamenti abitativi volti ad ospitare lavoratori stranieri.

problema di evitare la concentrazione abitativa è Porto Recanati: ovviamente bisognerebbe disporre di maggiori informazioni sul progetto di housing sociale dichiarato.

Nell'indagine Anci ai comuni si chiede anche se sul proprio territorio ci siano spazi o immobili che possano essere destinati a ospitare i lavoratori. I Comuni che hanno risposto affermativamente sono stati 106 (non molti, quindi) e in totale sono stati dichiarati oltre mille immobili, capaci di ospitare più di seimila lavoratori; tuttavia, come evidenziato dagli stessi autori del rapporto: "una quota rilevante di questi numeri assoluti è determinata dal Comune di Castrovillari che dichiara 500 spazi per un totale di 2.000 migranti ospitabili, ove il dato medio di migranti per spazio si attesta a 4 e dunque in linea con la media nazionale". [Giovannetti, 2022, p. 95, nota 101]. Per quanto la ricerca Anci apporti un gran numero di nuove conoscenze, non è esente da limiti dovuti essenzialmente alla scelta di incentrare la rilevazione sulle stime e le auto-dichiarazioni dei Comuni. Orlandi, rivendicandone giustamente l'innovatività, ammette anche i limiti del disegno della ricerca: "La mappatura comunque dovrà essere fatta nuovamente e avere aggiornamenti a cadenza periodica [...] Le stime dovranno essere rifatte perché è chiaro che nell'indagine ci sono dei buchi perché, nonostante siano stati veramente contattati tutti, soprattutto tutti quelli che sapevamo avere una condizione problematica, ma non tutti hanno risposto. [Camilla Orlandi, intervista 3 febbraio 2023]". Ciò non ha impedito al Mlps di usare i dati Anci per distribuire sul territorio 200 milioni di euro provenienti dal Pnrr. Orlandi racconta senza particolare enfasi questa scelta ministeriale.

Accanto a Incas, separata ma ovviamente connessa, c'è stata questa iniziativa del Mlps di agganciare 200 milioni di euro del PNRR all'esito del censimento Anci. I 200 milioni di euro sono stati distribuiti dal Ministero ai 37 comuni che hanno dichiarato la presenza di insediamenti informali sul loro territorio. Ce ne sono sicuramente anche altri che non necessariamente coincidono con quelli che abbiamo rilevato noi [Camilla Orlandi, intervista, 3 febbraio 2023].

Occorre ricordare che al censimento Anci ha risposto poco meno della metà dei Comuni, un risultato incredibile per un'indagine non inserita nel sistema delle statistiche nazionali. È pertinente precisare che per le indagini Sistan vige l'obbligo di risposta e si è passibili di sanzione pecuniaria in caso di mancata partecipazione, per cui sorge spontanea la domanda sul perché la rilevazione non sia stata realizzata in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica così da assicurare una migliore copertura dell'indagine. Sorprende quindi la scelta di usare comunque i dati Anci per ripartire risorse così ingenti. Osservando la tavola con la ripartizione delle risorse pubblicata in Gazzetta ufficiale si possono fare due considerazioni⁶⁸. La prima riguarda i valori relativi alle presenze di lavoratori stranieri, tra i quali ricorrono "cifre tonde", tipiche di processi di stima non su base statistica ma su rilevazioni per così dire "a spanne"; la seconda il peso dato alla quota variabile di finanziamento che satura quasi completamente il totale, mentre non ci sono parametri relativi alla dimensione dei comuni o alla presenza di stranieri residenti: per cui i popolosi comuni pugliesi ricevono una quota fissa identica a comuni con meno di 10mila abitanti. La scelta ministeriale è nel complesso discutibile: si poteva sicuramente prevedere che di fronte a questa "colata" di spesa pubblica si sarebbero potuti attivare dei comportamenti strategici da parte degli enti locali. Inoltre, si sarebbe potuto supportare Anci coinvolgendo gli enti del Sistan, in primis l'Istat, in seconda battuta l'Inapp.

⁶⁸ La tavola di ripartizione dei fondi è disponibile in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale- n. 108, 10-5-2022, pp. 41-42.

In sintesi, la terza *policy belief* del Piano triennale ossia la delega al territorio degli interventi di supporto ai lavoratori può essere meglio specificata evidenziando che nel concreto i territori sono stati supportati. Il problema è semmai la scala dell'intervento e le modalità di ripartizione delle risorse. È ovvio che un finanziamento superiore del progetto Incas avrebbe potuto ampliare il numero di Comuni supportati, allo stesso tempo, pur comprendendo che le risorse erano tratte da un programma di spesa pubblica con precisi vincoli di impiego e tempo; tuttavia, distribuire 200 milioni euro sulla base di una rilevazione parziale degli interventi dei Comuni è una scelta che lascia non pochi dubbi.

4.3.4 Mercato: consumare con impegno serve?

Uno degli elementi qualificanti del Piano triennale è il rilancio della Rete del lavoro agricolo di qualità (istituita con la L.199/2016). Secondo i dati resi disponibili dall'Inps (Tab. 4.3), ente che coordina la registrazione e verifica la sussistenza dei requisiti⁶⁹, a marzo 2023 erano iscritte alla rete 6.583 aziende⁷⁰, all'incirca lo 0,6% delle aziende agricole italiane.

Tabella 4.3 – Aziende iscritte alla rete del lavoro agricolo di qualità al 07.03.2023

| Regione | Aziende iscritte Rete lavoro agricolo di qualità (al 07.03.2023) | | Totale aziende (2020) | |
|-----------------------|---|------|-----------------------|----------------------------------|
| | N | % | N | Iscrizioni RLAQ ogni 100 aziende |
| Abruzzo | 109 | 1,7 | 44.365 | 0,2 |
| Basilicata | 81 | 1,2 | 33.790 | 0,2 |
| Calabria | 480 | 7,3 | 95.409 | 0,5 |
| Campania | 711 | 10,8 | 79.105 | 0,9 |
| Emilia-Romagna | 1.715 | 26,1 | 53.631 | 3,2 |
| Friuli-Venezia Giulia | 32 | 0,5 | 16.361 | 0,2 |
| Lazio | 385 | 5,8 | 66.267 | 0,6 |
| Liguria | 17 | 0,3 | 12.848 | 0,1 |
| Lombardia | 263 | 4 | 46.782 | 0,6 |
| Marche | 76 | 1,2 | 33.660 | 0,2 |
| Molise | 12 | 0,2 | 18.194 | 0,1 |
| Piemonte | 295 | 4,5 | 51.597 | 0,6 |
| Puglia | 1.363 | 20,7 | 191.392 | 0,7 |
| Sardegna | 40 | 0,6 | 46.865 | 0,1 |
| Sicilia | 571 | 8,7 | 142.330 | 0,4 |
| Toscana | 107 | 1,6 | 52.109 | 0,2 |
| Trentino-Alto Adige | 17 | 0,3 | 33.534 | 0,1 |
| Umbria | 28 | 0,4 | 26.936 | 0,1 |
| Valle d'Aosta | 1 | 0 | 2.490 | 0,04 |
| Veneto | 280 | 4,3 | 82.863 | 0,3 |
| Italia | 6.583 | 100 | 1.130.528 | 0,6 |

Fonte: elaborazioni Iref su dati Inps e Istat (7° Censimento generale dell'agricoltura)

La maggior parte delle iscrizioni riguarda le aziende di Emilia-Romagna e Puglia, regioni nelle quali le aziende iscritte alla rete sono, rispettivamente, il 26,1% e il 20,7% del totale, pari al 3,2%

⁶⁹ L'articolo 8, legge 29 ottobre 2016, n. 199, stabilisce che possono partecipare alla Rete del lavoro agricolo di qualità le imprese agricole in possesso dei seguenti requisiti: non abbiano riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale; non siano state destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative, ancorché non definitive, per violazioni in materia di lavoro, legislazione sociale e rispetto degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse; siano in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi; applichino i contratti collettivi (fonte: [Inps](#)).

⁷⁰ L'articolo 8 della 199/2016, ai commi 1 bis e 7 bis precisa che possono aderire alla rete, attraverso la stipula di apposite convenzioni, anche altri soggetti oltre le aziende agricole: sportelli unici per l'immigrazione, istituzioni locali, centri per l'impiego, enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori in agricoltura.

e allo 0,7% delle aziende operanti nel settore agricolo. Nelle altre grandi regioni agricole italiane (Sicilia, Calabria, Veneto e Campania), ossia quelle dove il numero di imprese è compreso tra 79mila e 142mila unità circa, le iscrizioni sono comunque molto basse, al di sotto dell'1%. Nello schema del Piano triennale la rete (istituita addirittura nel 2014) doveva essere rilanciata, tuttavia la L. 199/2016 aumenta i requisiti necessari all'iscrizione: "La norma modifica in senso restrittivo i requisiti per l'iscrizione alla Rete, ampliando il novero dei reati ostativi e delle sanzioni amministrative per violazioni in materia di lavoro e legislazione sociale e tributaria. Sono, inoltre, aggiunti due ulteriori requisiti che le imprese devono possedere ai fini della registrazione" [MIps 2020: 8-9]. Questa modifica normativa spiega, almeno in parte, l'esiguo numero di aziende registrate.

In generale, qualsiasi processo di certificazione aziendale mira non solo a definire un perimetro di qualità dell'azione economica, ma ha anche l'obiettivo di influenzare le dinamiche micro-economiche, fornendo ai consumatori indicazioni sulle modalità operative dell'impresa, e permettendo loro di effettuare scelte d'acquisto informate e consapevoli. Questa è la quarta *policy belief* alla base del Piano triennale di contrasto al caporalato per cui in questa sezione del report si analizzeranno le opinioni dei testimoni privilegiati in merito al funzionamento e alle prospettive di sviluppo della Rete del lavoro agricolo di qualità.

La logica alla base del processo di certificazione è ben espressa dal rappresentante di Cia – Agricoltori Italiani.

Lo sviluppo dei percorsi certificati e della sensibilizzazione dei consumatori, se è capace di aumentare il numero dei consumatori che vuole un prodotto garantito da determinati punti di vista, automaticamente, contribuisce a diminuire la concorrenza sleale del prodotto a basso prezzo che non può garantire quel tipo di certificazioni. Negli anni, questo percorso si è un po' evoluto, ma non siamo ancora a un livello tale per cui tolga ossigeno completamente al fenomeno caporalato e quindi c'è ancora da lavorarci [Corrado Franci, intervista, 5 dicembre 2023].

È dunque la risposta dei consumatori che dovrebbe rendere vantaggiosa l'iscrizione alla rete, compensando gli svantaggi in termini di concorrenza sleale da parte delle aziende non certificate. Tuttavia, come fanno notare due sindacalisti, nel mancato decollo della rete ci sono anche responsabilità da parte delle istituzioni e delle associazioni datoriali.

La rete del lavoro agricolo di qualità è uno strumento importante perché serve a far emergere, uso una parola un po' europea, le buone pratiche. C'è bisogno di sorreggere quegli imprenditori che ci stanno a lavorare in maniera onesta, dando loro degli incentivi affinché queste pratiche si diffondano sempre di più. [...] Rispetto alla rete del lavoro agricolo di qualità non c'è mai stato un impulso sufficientemente forte, nonostante avessimo un'opportunità straordinaria per presentarci al consumatore con il nostro vero volto [...] Ma non c'è stata la volontà, altrimenti chi mi spiega per quale motivo su un bacino gigantesco di ragioni sociali ce ne sono solo seimila che sono iscritte? C'è qualcosa che non quadra, qualcosa che non va. C'è tutto un dibattito su come arrivare a un numero maggiore di aziende che si scrivono alla rete del lavoro agricolo di qualità attraverso i punteggi aggiuntivi nei piani di sviluppo rurale, sino ad arrivare a che se non sei iscritto alla rete, non puoi ricevere i conferimenti. Si tratta anche di proposte incoraggianti, ma l'elemento di fondo è politico. E non ha niente a che fare con lo sfruttamento e il caporalato. La rete non parte perché dovrebbe essere territoriale e a livello locale dovrebbe essere gestita dall'Inps provinciale. Ma i dirigenti provinciali dell'Inps provinciali ritengono che sia un onere, tradotto nel linguaggio dei miei luoghi di origine, una rognà. [Jean Rene Bilongo, 11 gennaio 2023].

La critica del rappresentante della Flai-Cgil è molto esplicita e si appunta sulla governance della rete. Nella sua lettura il problema è che i livelli territoriali dell'Inps non si fanno carico in modo incisivo di sollecitare le adesioni alla rete, magari anche utilizzando il deterrente delle ispezioni mirate. Su questo aspetto c'è una convergenza con la posizione di Onofrio Rota della Fai-Cisl, il quale allarga il discorso aggiungendo che dovrebbero essere le organizzazioni datoriali a sollecitare le iscrizioni, avvertendo che in caso di mancata iscrizione si attiverrebbero controlli *ad hoc*.

Serve uno sforzo maggiore da parte delle istituzioni e anche delle associazioni agricole. Basterebbe anche che le associazioni agricole facessero pressione in maniera molto più decisa nei confronti delle aziende non iscritta nella rete del lavoro agricolo di qualità, così da individuare quelle che, invece, scelgono di rimanere fuori e sviluppare dei controlli un più rigorosi su quelle aziende [Onofrio Rota, intervista 20 dicembre 2022].

Lo schema operativo ipotizzato prevede un'alleanza tra Inps e organizzazioni datoriali, unite nell'indirizzare con metodi complementari (*moral suasion*, in prima istanza, vigilanza mirata in seconda) lo sviluppo della Rete del lavoro agricolo di qualità. Da parte sua Bilongo individua un altro versante rispetto al quale sollecitare la controparte datoriale.

Questa rete, come dire, può farsi carico di tanti problemi: alloggi, trasporti per esempio; perché avendo una rete operativa che sul territorio dispiega tutto il suo potenziale possiamo fare molto. Non dimentichiamo che poi abbiamo la bilateralità e dentro gli accordi ci sono i fondi. La bilateralità è un luogo di incontro anche perché sono istituti previsti dalla contrattazione collettiva, dal contratto nazionale. [...] La bilateralità può farsi carico di tante questioni purché la rete del lavoro agricolo sul territorio sia attiva [Jean Rene Bilongo, intervista, 11 gennaio 2023].

La bilateralità è quindi l'ultimo tassello di uno schema di governance locale che prevede una forte cooperazione tra la Pa, rappresentata dall'Inps e, inevitabilmente, dall'Ispettorato del lavoro se si prevedono controlli mirati, le organizzazioni datoriali e i sindacati. Un tale scenario è pienamente nello spirito del Piano triennale e per stessa ammissione dei testimoni in alcune province italiane funziona a pieno regime: il caso della Puglia è uno dei più citati. Tuttavia, la proposta sindacale che vede le associazioni di categoria "spingere" i loro iscritti ad aderire alla rete per non incorrere in controlli non sembra essere particolarmente condivisa. Ad esempio, il referente dell'Associazione generale delle cooperative riflette sui meccanismi premiali, ossia ipotizza un incentivo esterno al sistema imprenditoriale a partire da quanto già fatto da una regione italiana.

Nella legge 199 c'è anche la questione dell'iscrizione alla rete del lavoro agricolo di qualità per le imprese che applicano i contratti collettivi nazionali e che non hanno pendenze particolari con lo Stato. È uno strumento che fatica però ad affermarsi per una ragione fondamentale: non prevede delle premialità e questa cosa, come dire, scoraggia le imprese ad un utilizzo di questa possibilità. Si stanno immaginando alcuni elementi di premialità. Per esempio, la Regione Emilia-Romagna e adesso anche la Campania ha messo una misura premiale collegata al piano di sviluppo rurale. Questa cosa potrebbe indurre molte imprese a iscriversi alla rete. [Giuseppe Gizzi, intervista, 5 dicembre 2022].

Le risorse della Politica agricola comune (Pac) tra pagamenti diretti, piani di sviluppo rurale e sostegni settoriali nel periodo 2023-2027 porteranno nel settore agricolo 36,6 miliardi di euro. In particolare, i Piani di sviluppo rurale (Psr) gestiti dalle regioni distribuiranno 16,4 miliardi (il

44,8% dell'intero budget)⁷¹. Si tratta di un volume di risorse gigantesco che consentirà al settore agricolo italiano ed europeo di mantenersi competitivo. Prevedere che l'iscrizione alla Rete del lavoro agricolo di qualità implichi dei punteggi aggiuntivi nelle graduatorie dei Psr sembra quindi una buona idea: non a caso la prima Regione italiana a introdurre questa clausola e anche quella con il maggior numero di aziende iscritte alla rete (resta sempre valida l'obiezione sull'incidenza delle aziende certificate sul totale). Nel valutare questa opzione bisogna, tuttavia, anche tenere conto del fatto che una cinica analisi costi-benefici potrebbe portare le aziende a valutare l'iscrizione alla rete come un "gioco a somma zero": i costi di adeguamento potrebbero pareggiare i vantaggi economici ottenuti. Un ragionamento più articolato sugli incentivi economici è proposto dalla Cia.

L'iscrizione delle aziende [alla Rete del lavoro agricolo di qualità – Nda] dipende molto da quello che succede dopo. Allo stato attuale c'è un vuoto: si è creato lo strumento, poi da parte pubblica non si è spinto ancora abbastanza, non ci sono ancora tangibili motivi di convenienza di iscriversi alla rete. Qualche regione sta facendo qualcosa di nuovo: ad esempio in Emilia-Romagna vengono riconosciuti cinque punti aggiuntivi per l'accesso ai finanziamenti del Piano di sviluppo rurale. Poi ci sono dei protocolli, l'Anci ha firmato un protocollo che potrebbe essere molto importante: se negli approvvigionamenti per le mense e gli spacci i comuni, le Asl e gli altri enti pubblici cominciassero a privilegiare in maniera netta gli iscritti alla rete cambierebbe molto. Purtroppo, quel protocollo è ancora sostanzialmente inattuato. [...] La Gdo [grande distribuzione organizzata – Nda] che è un altro degli attori chiave per il percorso della rete, ha ricevuto il messaggio un po' al contrario, nel senso che il messaggio della rete doveva essere: hai il prodotto? Te lo compro a dieci, se sei iscritto alla rete te lo pago undici. Invece, la Gdo ha interpretato tutto in maniera distorta: se sei iscritto alla rete te lo ritiro e te lo pago dieci, se non sei iscritto non te lo ritiro. Quindi si è dovuto anche intervenire per fermarli dicendo che il meccanismo non poteva essere questo [Corrado Franci, intervista, 5 dicembre 2022].

Oltre alle premialità per i Psr, ci sono altre due leve: le condizionalità per l'iscrizione agli albi dei fornitori della Pa; gli accordi con la Grande distribuzione organizzata per avvantaggiare le aziende etiche. Queste due leve, soprattutto se usate in forma combinata, hanno il pregio di condizionare le due componenti principali del mercato alimentare: gli approvvigionamenti degli enti pubblici e, soprattutto, gli acquisti dei supermercati. La logica sottesa è che per aumentare il numero di aziende iscritte alla rete c'è bisogno di sommare i vantaggi economici creando un trade-off nettamente positivo così da evitare che la transazione sia "a somma zero". In termini economici la combinazione degli incentivi sembra essere la soluzione migliore, purtroppo come riferito dall'intervistato gli altri attori di mercato non cooperano. Se i protocolli con la Pa possono essere facilmente sbloccati con atti da parte dei livelli superiori di governo, gli accordi con la Gdo risentono della mancata disponibilità delle reti di rivendita al dettaglio ad aumentare i prezzi di acquisto. La spiegazione è molto semplice: nell'ottica dei supermercati, l'aumento dei prezzi andrebbe scaricato sui consumatori perché non è possibile comprimere i ricavi dei dettaglianti. Una versione più articolata di questa spiegazione dovrebbe comunque tirare in campo anche la disponibilità dei clienti ad acquistare prodotti certificati ad un prezzo superiore o meglio a pagare la componente intangibile del prezzo, ossia l'etica. Di questo elemento è ben consapevole lo stesso rappresentante della Cia.

⁷¹ Il Piano strategico italiano per la Pac 2023-2027 è un documento di oltre quattromila pagine, per cui le informazioni riportate non provengono dalla fonte originale ma dal portale di informazione [Agronotizie](https://www.agronotizie.it).

Sono convinto di una cosa, con tutti i giochetti che si possono fare per incentivare, finché non ci troveremo di fronte un consumatore che dice: io voglio un prodotto buono, ma lo voglio anche certificato per i processi produttivi. È il gioco della domanda che farà la differenza: il prodotto certificato per i processi produttivi non può costare poco, ma se ho un consumatore che è disposto a spendere di più, posso fare ben poco per proporgli il prodotto a prezzo più basso, perché il prezzo non è tutto [...] Il tema di fondo è che i prodotti realizzati con il risparmio sui costi, con lo sfruttamento, con poca attenzione non possono essere prodotti di qualità [Corrado Franci, intervista, 5 dicembre 2022].

Il muro del prezzo è un tema ricorrente in tutti i discorsi sul consumo critico e sugli stili di vita sostenibili. Non è questo il luogo per affrontare la questione, tuttavia le considerazioni di Franci hanno il merito almeno di spostare il discorso dal lato dell'offerta a quello della domanda, prefigurando che l'incentivazione dell'agricoltura di qualità non possa essere perseguita senza un parallelo intervento sulla cultura del consumo agroalimentare. Il dilemma da risolvere è dunque il seguente: come trasferire al consumatore il valore aggiunto dei prodotti "buoni e giusti", per mutuare lo slogan di una campagna di Coop Italia (cfr. § 2), senza infrangersi sul muro del prezzo? La strada appare lunga, perché contrastare quella che Ellen Ruppel Shell [2009] definisce come *discount culture*, significa provare ad incidere su una cultura che è propria tanto dei consumatori quanto dei produttori, mettendo in discussione l'ideologia per la quale *il prezzo è tutto*.

La quarta *policy belief* alla base del Piano triennale sconta due limiti, il primo conseguenza dell'altro. Benché nel Piano ci siano diversi riferimenti alle strategie di comunicazione e sensibilizzazione, appare evidente che la Rete del lavoro agricolo di qualità sia stata sviluppata soprattutto sul lato dell'offerta, ovvero guardando alle aziende e non ai consumatori. I meccanismi di incentivazione, positivi (premierità) e negativi (controlli mirati) funzionano laddove si è creata una cooperazione tra Pa, organizzazioni datoriali e sindacati: l'estensione di queste forme di governance plurale è questione complessa perché chiama in causa livelli di governo, contemperazione di interessi in conflitto, rapporti con il mercato privato, tuttavia la cooperazione pare essere la strada maestra per trasformare la certificazione da pratica quantitativamente residuale in un adempimento standard delle aziende agricole. Su questo fronte resta da valutare quale combinazione di incentivi vada privilegiata al fine di innalzare i livelli di trade-off positivo. Resta ampiamente incompiuta l'azione sul versante della domanda. Non si hanno riscontri, nemmeno documentali, di azioni su larga scala di sensibilizzazione dei consumatori. È evidente che questa sia la parte più complessa, anche perché i risultati di questo genere di azioni sono in genere impalpabili e si manifestano nel medio-lungo periodo. Resta il fatto che se si pensa di minimizzare i vantaggi di mercato dati dallo sfruttamento del lavoro intervenendo solo su un lato della transazione economica il rischio di insuccesso è alto. Purtroppo, per quanto possa essere scandaloso, bisogna riconoscere che lo sfruttamento lavorativo conviene, conviene alle aziende, conviene ai consumatori.

4.4 Conclusioni

Nel contrasto al grave sfruttamento lavorativo le istituzioni hanno scelto di applicare uno schema di azione pubblica particolarmente nuovo, almeno per l'Italia, cercando di creare un policy network con le parti sociali e la società civile in grado di erodere le basi economiche, criminali e culturali di un fenomeno radicato come il caporalato. Nell'analisi proposta lungo questo capitolo, ci si è chiesti se, oltre all'eterogeneità degli attori (prima condizione di un policy

network), la nascente rete contro lo sfruttamento in agricoltura fosse stata in grado di sviluppare anche la seconda e la terza condizione: il rafforzamento di una percezione comune rispetto alla questione e la creazione di accordi temporanei tra le organizzazioni. Per sintetizzare la grande massa di documenti istituzionali, ricerche empiriche e testimonianze dirette che costituiscono la base empirica della ricerca, si è scelto di usare il concetto di *policy belief* così da poter proporre un confronto sistematico tra le opinioni dei testimoni e quattro presupposti di policy che sembrano meglio individuare i nodi operativi espressi nei documenti pubblici.

Passando al livello di strutturazione del policy network sul caporalato, nello specifico alla seconda condizione individuata dall'approccio di rete alla governance [Klijn, Koppenjan 2020] è la creazione di un quadro comune di riferimento sul tema. Dall'analisi emerge che la sintesi istituzionale contiene tutti gli elementi rilevanti, la questione è il "peso" delle singole questioni e, soprattutto, la capacità di creare connessioni tra le diverse dimensioni, andando a evidenziare come l'intersezione tra fenomeni in passato scollegati, oggi, origini configurazioni inedite. Lo sfruttamento come distorsione del mercato o, adottando un'ottica sindacale, la *deregulation* del settore non è collegata in modo chiaro con l'accresciuta capacità delle mafie di creare nessi opachi e difficili da sciogliere tra economia legale e illegale. Il paradigma del "capitalismo mafioso" non afferma che la mafia distorca la competizione di mercato, ma che il funzionamento del mercato possa assumere tratti mafiosi:

After all, legitimate capitalist firms are also, often, "political" and sometimes "parasitic." They influence elections through large contributions to political campaigns; influence policy through enormous investments in media and lobbying; influence the judicial system through costly, crackerjack lawyering; and, through aggressive and manipulative advertising, influence consumers to purchase things they do not "need" and that might possibly harm them. Again, an analytic continuum of organizational forms would seem appropriate [Schneider, Schneider 2011, p. 12]

La proposta di un *continuum* analitico tra forma organizzative legali e illegali non significa affermare che tutte le aziende sono mafiose, ma richiede "solo" di essere in grado di riconoscere le logiche operative mafiose all'interno di ogni attività economica. Dal punto di vista, di un policy network serve che le parti sociali migliorino la loro capacità di influenzare il *policy game* introducendo analisi avanzate e complesse del fenomeno, contribuendo a un salto di qualità nella definizione della situazione; in particolare, assimilando il contrasto al caporalato alle pratiche di antimafia; allo stesso modo, le istituzioni coinvolte non debbono considerare la criminalità organizzata come un'eccezione, un caso estremo, ma come una variabile strutturale del fenomeno del caporalato. In estrema sintesi, legale non è sinonimo di giusto.

Rispetto all'altra condizione di consolidamento di una rete di policy, la creazione di accordi temporanei tra le organizzazioni, ci sono diversi elementi che fanno propendere verso una valutazione positiva, sebbene non in tutti i casi si abbiano indicazioni sull'impatto di tali accordi. Andando a concludere conviene ragionare per tipi. La cooperazione pubblico-pubblico, nel lessico ministeriale "multi-agenzia", con supporto a geometria territorialmente variabile del privato sociale, sembra stia dando risultati. La vigilanza rafforzata andrebbe dunque estesa e supportata con opportune iniezioni di risorse umane, economiche e tecnologiche. La collaborazione verticale pubblico-pubblico, il coinvolgimento degli enti locali nella gestione di ampi e ben finanziati interventi di policy, è una strada molto promettente che però richiede azioni strutturate di accompagnamento. Prima di trasferire risorse, soprattutto se ingenti, pare necessario investire in robusti percorsi di *capacity building*. Infine, la cooperazione orizzontale

tra pubblico-privato (di mercato e non) questa è la componente che appare più problematica in quanto, almeno per quel che attiene al dibattito sollecitato dal presente studio, sono presenti visioni molto differenti rispetto all'oggetto d'analisi considerato. Nella promozione della Rete del lavoro agricolo di qualità l'approccio centrato sull'offerta potrebbe essere rafforzato combinando le misure attualmente in campo. Tuttavia, non si può sottacere il fatto che sul lato della domanda, sinora, sia stato fatto poco.

Il policy network contro il caporalato è un'esperienza ancora in corso per cui le considerazioni espresse sopra andrebbero prese non tanto come critiche, quanto come obiettivi di miglioramento. Si ribadisce che questo modello di governo è una novità che merita di essere supportata e, magari, estesa ad altri settori: la governance multilivello (e pluralista) è faticosa e complessa, ma per molte delle *social issues* con le quali si deve confrontare il nostro Paese sembra essere l'unica strada che possa assicurare risultati rilevanti.

Conclusioni

Cristiano Caltabiano

Diversi sono gli spunti di riflessione emersi nei precedenti capitoli. Non è questa la sede dove ripercorrerli, non si vuole sintetizzare la varietà di evidenze empiriche e chiavi di lettura sulle quali ci si è soffermati nei diversi saggi che compongono il report. In queste conclusioni si tratta piuttosto di riprendere alcune questioni che sono centrali per la prosecuzione del percorso di ricerca intrapreso, il quale prevede due ulteriori tappe di approfondimento e studio: in primo luogo, quattro studi di caso in realtà territoriali dove il problema dello sfruttamento dei braccianti stranieri in agricoltura si acutizza; in secondo luogo il successivo coinvolgimento di tutti quei soggetti (amministratori locali, funzionari pubblici, responsabili delle parti sociali, attivisti del terzo settore) che possono individuare soluzioni adattate a questi contesti critici per migliorare le condizioni di vita e l'inclusione sociale dei migranti. In tale ottica si possono individuare almeno tre aspetti su cui vale la pena svolgere alcune considerazioni finali.

Il primo elemento riguarda le dinamiche che si consumano all'interno delle filiere agroalimentari e più in particolare quale ruolo gioca l'intermediazione occulta del lavoro nella catena di produzione del cibo, dal coltivatore alla tavola dei consumatori. Si è visto come, anche in forza del nuovo quadro normativo introdotto con la legge n. 199 del 2016, sia in aumento l'area del lavoro sommerso: nel 2021 erano più di 230mila i lavoratori occupati irregolarmente in agricoltura, oltre un quarto degli addetti nel settore primario, stando alle stime dell'Osservatorio Placido Rizzotto della Flai-Cgil. Nella zona grigia il caporalato si riproduce in forme in parte ereditate dal passato, in parte inedite. Nascono cooperative artificiose, che nulla hanno a che spartire con i sodalizi dei soci-lavoratori, essendo solo delle scatole vuote con cui alcuni reclutatori privi di scrupolo si approfittano dei braccianti, fornendo manodopera a basso costo a titolari di aziende agricole, più o meno conniventi con queste società di outsourcing; vi sono poi i colletti bianchi (alcuni commercialisti, consulenti del lavoro, ecc.) che supportano più o meno direttamente i datori di lavoro, aiutandoli ad "alleggerire le buste paga", ossia facendo figurare meno giornate lavorative di quante non ne prestino effettivamente i braccianti nell'attività di raccolta nei campi. Pur in vesti nuove, come mostrano le operazioni delle forze dell'ordine e dell'ispettorato del lavoro, questi procacciatori di braccia continuano a vessare le proprie vittime imponendo trattenute sulle loro misere paghe, vuoi per avergli trovato un impiego temporaneo nelle campagne, vuoi per aver fornito vitto, alloggio e trasporti. Il punto è che se si mette da parte l'indignazione per chi lucra sulla fragilità dei migranti si scopre che si è di fronte ad un sistema funzionale per l'intero comparto agroalimentare. Gli intermediari danno vita molto spesso a reti complesse e performanti, non di rado internazionalizzate, capaci di gestire dieci o venti squadre in contemporanea, ciascuna composta da trenta braccianti, che operano in diversi poderi nell'arco di una stessa giornata, per tutto il periodo della raccolta intensiva, accompagnati da autista e caposquadra (quasi sempre un connazionale dei lavoratori asserviti in questo regime), i quali esercitano un controllo ferreo sui propri sottoposti, badando

al fatto che siano ossequiosi e produttivi. Non è da tutti garantire una forza lavoro così duttile e disciplinata per i picchi di lavoro stagionale che si creano inevitabilmente nel settore agricolo. In definitiva è per questo che i caporali continuano a prosperare, perché svolgono una funzione essenziale in un comparto produttivo dove la discontinuità e la volatilità delle commesse e dei vincoli macroeconomici sono la regola e non l'eccezione. Né i centri pubblici per l'impiego, né le aziende più prestigiose di recruiting, riescono a fare matching tra domanda e offerta di lavoro come fanno i mediatori occulti che popolano le campagne. Per quanto vi siano tentativi sia da parte dei produttori, sia da parte della Gdo, di rendere più trasparente, simmetrica e coesa la filiera agroalimentare, si è in presenza ancora di esperienze troppo limitate per scardinare le dinamiche di sfruttamento in un settore come quello primario, laddove operano circa un milione trecentomila aziende, in prevalenza imprese personali o familiari, di cui solo il 16,5% occupa manodopera esterna. Il mondo delle campagne, al netto dell'autoconsumo, è composto da una miriade di PMI di coltivazione, che si confrontano con l'industria di trasformazione e con la Gdo, soggetti di sicuro più strutturati e quindi con un maggiore potere di negoziazione nei meccanismi di formazione dei prezzi. È nelle asimmetrie del settore agricolo che si insinuano le reti di intermediazione del lavoro, trasformandosi incessantemente e facendo profitti sulle spalle dei lavoratori stranieri. Per questo sarebbe necessario comprendere meglio il funzionamento di questi network, perché non si può eliminare lo sfruttamento delle persone che lavorano nelle campagne senza cogliere i codici culturali e le routine d'azione di quello che un intervistato ha definito "caporalato 2.0".

Il secondo tema si riallaccia alla condizione dei lavoratori stranieri in agricoltura. Le analisi più aggiornate e gli stessi testimoni privilegiati interpellati nella ricerca sono inclini ad avvalorare lo scenario della graduale "profughizzazione" del bracciantato in Italia. Sull'onda delle crisi umanitarie innescatesi lo scorso decennio vi è stata una immissione nelle campagne di persone giunte nel nostro paese per sfuggire a guerre, carestie, cataclismi, persecuzioni politiche e religiose, operazioni di pulizia etnica, oppure vittime di tratta e sfruttamento sessuale. Costoro, in parte per la farraginosità delle procedure di concessione dello status di rifugiato e in parte per il progressivo restringimento del regime di protezione umanitaria, si sono ritrovati in uno status precario di soggiorno e, presto o tardi, in assenza di alternative migliori, sono confluiti nelle campagne, alla mercè dei caporali di turno. A ben vedere è la moltitudine di questi "invisibili" a finire nei cosiddetti "ghetti", gli insediamenti informali formati da ex casolari, baracche, container che si distendono da Sud a Nord lungo la nostra penisola: la Capitanata, Borgo Mezzanone, Rosarno, il Metaponto, Campobello di Mazzara, l'Agro Pontino e Saluzzo sono diventati tristemente noti per il degrado e la sofferenza che vi alberga. Soltanto che sembra esservi una novità rispetto al recente passato; fino a qualche anno fa gli slum che sorgevano attorno alle aree rurali si riempivano in prossimità della stagione di raccolta per poi svuotarsi al termine della stessa, in quanto nuclei abitativi temporanei per una moltitudine di braccianti che vi rimanevano per il tempo strettamente necessario a concludere la loro opera nei campi; oggi questi posti insicuri e malfamati non accolgono solo i braccianti itineranti, ma anche una quota consistente di persone stanziali. In tal senso mutano la loro morfologia, diventando "luoghi dell'abitare", dove i residenti vivono quasi segregati, privi di diritti, esclusi da qualsiasi rete di protezione sociale, non foss'altro per quella degli intermediari occulti, che non di rado si sostituiscono al welfare pubblico. Nei ghetti quindi si concentrano sacche rilevanti di marginalità, lanciando una sfida a tutti coloro che vorrebbero dare un volto più umano al

sistema di accoglienza nel nostro paese. Non è un caso che questi insediamenti siano stati attenzionati da non pochi progetti a valere sul PNRR, oltre che dal progetto Incas. Le soluzioni prospettate per risolvere il problema sono le più varie (dalla dislocazione in palazzine e dormitori temporanei al ripopolamento delle aree interne, passando per l'housing sociale e la rigenerazione di edifici abbandonati). Sembra prematuro allo stato attuale dare una valutazione su questa iniziativa, certo è che il carico di bisogni degli abitanti di queste "cittadelle abusive" non si esaurisce con la concessione di un alloggio dignitoso. Ci vorrebbe anche (o soprattutto) una maggiore informazione sui diritti, corsi di formazione professionale adeguati (l'anticamera per ottenere un lavoro decente), la tutela sanitaria e legale e quant'altro.

L'ultimo argomento si ricollega in modo esplicito alla dimensione politica. In generale, vi è un sostanziale accordo tra gli esperti coinvolti nell'indagine nel ritenere che la legislazione sul caporalato sia stata efficace sul versante della repressione del fenomeno, mentre abbia stentato molto di più a dispiegare i propri effetti sul piano della prevenzione. Ma se si guarda più in profondità a quel che è accaduto da quanto è stata varata la legge 199/2016 la valutazione sugli interventi messi in campo dalle autorità competenti è molto più articolata di questo giudizio complessivo. Nella specie, adottando l'approccio del policy network al Tavolo caporalato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si possono rintracciare quattro cornici di senso (frames) che hanno condizionato l'operato dei diversi attori (istituzioni centrali e locali, agenzie pubbliche di vigilanza e controllo, parti sociali, terzo settore) che si sono attivati per ridurre lo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Il primo orientamento culturale porta a definire il caporalato come una semplice distorsione del mercato, un dumping sociale che avvantaggia gli imprenditori sleali a danno di quelli onesti, oltre ad un atto che lede i diritti dei lavoratori. Benché sia per molti versi condivisibile, questa idea tende a sottovalutare il carattere sistemico delle reti di intermediazione occulta del lavoro agricolo, sviando l'attenzione dalle collusioni con la criminalità organizzata, che fa affari giganteschi infiltrandosi nelle maglie della filiera agroalimentare. Le agromafie nel 2019 hanno totalizzato circa 24,5 miliardi di euro di introiti, secondo le stime dell'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura (Coldiretti e Eurispes). Tanto a fini di analisi che di intervento non si dovrebbe trascurare l'azione di controllo che le organizzazioni criminali esercitano sulle dinamiche produttive nel settore primario. La seconda rappresentazione vigente è quella della vigilanza rafforzata, ovvero gli sforzi coordinati compiuti dalle forze dell'ordine, dall'Inps, dall'Ispettorato del lavoro e dall'Inail per reprimere gli autori di reato contemplati dalla normativa di riferimento, con l'ausilio di sistemi informativi tecnologicamente sempre più avanzati. Si deve dire che questa "credenza politica" sembra aver creato un terreno favorevole, legittimando in qualche misura le attività di ispezione che si sono notevolmente intensificate nel territorio italiano: nel 2020 sono stati ad esempio più di seimila gli accessi da parte di INL, INPS e INAIL presso aziende agricole, per cui sono state individuate circa settemila posizioni lavorative irregolari. Meno convincenti sembrano essere invece le due ultime visioni poste alla base del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato 2020-2022. L'argomento per il quale i consumatori possano esercitare un influsso positivo per affermare una cultura della legalità nel mondo agricolo, premiando quelle aziende che trattano in modo corretto i lavoratori. Osservando gli esiti della Rete del lavoro agricolo di qualità, a cui hanno aderito solo seimila imprese (l'0,6% sul totale delle aziende agricole, il 3,5% se si considerano solo le imprese che si avvalgono di manodopera non familiare), si ha l'impressione che questa tesi rischia di essere sconfessata dalla realtà, se non viene affiancata

da un mix di incentivi economici (e non) che spingano le imprese a scegliere di stare dalla parte delle regole. Infine, non pare essersi ancora fatta molta strada il quarto assunto contenuto nel Piano di contrasto al caporalato, vale a dire la delega ai Comuni in quanto snodi sul territorio che dovrebbero dare risposte (se non altro di prima emergenza) ai molteplici bisogni espressi dai braccianti stranieri nelle campagne. In questo caso si è scelta la via dello sperimentalismo, attraverso una serie di progetti pilota (tra cui quelli che mirano a eliminare “i ghetti”) che qualora si mostrassero validi potrebbero essere replicati in altri contesti. L’impressione è che vi sia ancora un lungo cammino da fare su questo fronte. Pur tra risultati contrastanti, sembra di poter in ogni caso concludere che l’esperienza di governance pluralista sviluppata nel Tavolo caporalato sia stata estremamente positiva per un Paese come il nostro, in cui raramente capita di veder convergere istituzioni, parti sociali e organizzazioni del terzo settore su un obiettivo sfidante come la lotta al caporalato.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2019), *Agromafie. Sesto Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Coldiretti, Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura, Eurispes, Bologna, Edizioni Minerva.
- Akkerman S.F., Bakker (2011), *Boundary crossing and boundary objects*, in «Revue of educational research» vol. 81, n. 2, pp.132–169.
- Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Anselmo N., Antoci G. (2019), *La mafia dei pascoli. La grande truffa all'Europa e l'attentato al Presidente del Parco dei Nebrodi*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Ascoli U., Ranci C. (2002), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, Springer Science+Business Media.
- Associazione Terra! (2022), *Un'Italia contadina*, episodio 1, podcast "Terra – la filiera sporca".
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1992), *Policy networks, policy communities and the problems of governance*, in «Governance: An International Journal of Policy and Administration», Vol. 5, No. 2, pp. 154-180.
- Ansell C., Gash A. (2007), *Collaborative governance in theory and practice*, in «Journal of public administration research and theory», vol.18, pp. 543–571.
- Ansell C., Gash A. (2018), *Collaborative platforms as a governance strategy*, in «Journal of public administration research and theory», Volume 28, pp.16–32.
- Avallone G. (2022), *Circolazioni odierne: la mobilità dei lavoratori stranieri nelle campagne italiane*, in «Archivio Storico dell'Emigrazione Italiana».
- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Bruxelles, April.
- Bobbio L. (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e diritto», vol. IV, pp. 1-16.
- Bondi G. (2015), *Caporalato, almeno 10 i morti in Italia tra luglio e settembre*, in «Redattore sociale», edizione online, 1° ottobre 2015.
- Camera dei deputati (2021), *Indagine conoscitiva sul fenomeno del caporalato in agricoltura*, Documento approvato dalle commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XIII (Agricoltura) nella seduta del 12 maggio 2021, Atti parlamentari XVIII legislatura, doc. XVII, No. 9.
- Canfora I. (2022), *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in «Rivista di diritto alimentare», Anno XVI, numero 2, pp. 5-17.
- Caputo A. (2020), *Irregolari, pericolosi, criminali. Il diritto delle migrazioni tra politiche securitarie e populismo penale*, in Giovannetti M., Zorzella N. (2020), a cura di, *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 164-180.
- Carchedi F. (2022), a cura di, *Agromafie e caporalato. Sesto rapporto*, Osservatorio Placido Rizzotto/Flai-Cgil, Roma, Futura editrice.
- Cardano M., Gariglio L. (2022), *Metodi qualitativi. Pratiche di ricerca in presenza, a distanza e ibride*, Roma, Carocci editore.
- Caruso F., Corrado A. (2021), a cura di, *Essenziali ma invisibili. Analisi delle politiche e delle iniziative di contrasto allo sfruttamento e per l'inclusione dei lavoratori migranti in agricoltura nel sud Italia*, Torino, Rosenberg & Sellier.

- Cirianni A., Fanfani R., Gismondi R. (2021), *Struttura produttiva e performance economica della filiera agroalimentare italiana*, Istat Working paper, n.4, Roma.
- Commissione Antimafia (2018), *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione conclusiva*, (Relatrice: On. Rosy Bindi), Roma, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Disegni di legge e relazioni, Doc. XXIII, No. 38.
- Commissione Europea (2019), *CAP specific objectives. Farmer Position in value chains*, policy brief n. 3, Bruxelles.
- Cohen S. (2011), *Folk Devils and Moral Panics*, London, Routledge.
- Coleman W.D. (2001), *Policy Networks*. in Smelser N.J., Baltes P.B. (eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 1st ed., Amsterdam, Elsevier, pp. 11608-11613.
- Colucci M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carocci editore.
- Colucci M., Gallo S. (2018), *Agricoltura, conflitto e collocamento: 1950-2003*, in Osservatorio Placido Rizzotto (2018), a cura di, *Agromafie e caporalato. Quarto rapporto*, Roma, Bibliotheka Edizioni, pp. 69-79.
- Colucci M., Mangano A. (2019), *Sulle tracce di Jerry Essan Masslo trent'anni dopo*, in «Internazionale», edizione online, 29 luglio 2019.
- Colucci M. (2020), *Morire nei campi. Alcuni casi dal 1989 a oggi*, in Osservatorio Placido Rizzotto (2020), a cura di, *Agromafie e caporalato. Quinto rapporto*, Roma, Futura editrice, pp. 73-80.
- Colucci M. (2022), *Braccianti stranieri nell'agricoltura italiana: un profilo storico nel periodo repubblicano*, in «Archivio Storico dell'Emigrazione Italiana».
- Corrado, A., Perrotta, D. (2012), *Migranti che contano. Percorsi di mobilità e confinamenti nell'agricoltura del Sud Italia*, «Mondi migranti», n.3, pp. 103-128.
- Corrado A. (2018), *Migrazioni e lavoro agricolo in Italia: le ragioni di una relazione problematica*, Open Society Foundations.
- Cristaldi F. (2015), *I nuovi schiavi: gli immigrati del Gran Ghetto di San Severo*, Rivista Geografica Italiana, vol. 122, pp. 119-142.
- Cutitta, P. (2018), *L'accordo di integrazione come caso di discriminazione istituzionale in Italia*, in Carbone V., Gargiulo E. e Russo Spena M., a cura di, *I confini dell'inclusione. La civic integration tra selezione e disciplinamento dei corpi migranti*, Bologna, DeriveApprodi, pp.171-186.
- De Angelis G. (2022), *La Rete del Lavoro agricolo di Qualità nel contrasto al caporalato: tra interesse pubblico e privato*, in Osservatorio Placido Rizzotto (2022), a cura di, *Agromafie e caporalato. Sesto Rapporto*, Roma, Futura Editrice, pp. 93-101.
- De Gregorio C., Giordano A. *L'occupazione agricola fra regolarità e sommerso*, in Osservatorio Placido Rizzotto (2022), a cura di, *Agromafie e caporalato. Sesto Rapporto*, Roma, Futura Editrice, pp. 17-29.
- Di Credico F. (2023), *Legge di Bilancio 2023: il lavoro occasionale in agricoltura*, in «Bollettino ADAPT», n.3, pp.1-4.
- Di Maggio, U. (2021), *La nuova mafia dei pascoli. Land grabbing e frodi in agricoltura come forma di criminalità economico-finanziaria nel Mezzogiorno*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», Vol. XXXV, No. 1 (marzo), pp. 141-155.
- Di Martino A. (2019), *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, Il Mulino.
- Di Mascio, F., Natalini, A. (2022), *Pnrr e capacità amministrativa*, in «Rivista il Mulino» (online), 25 ottobre.
- Di Sanzo D. (2022), *La transizione: dal bracciantato italiano alle presenze straniere nelle campagne meridionali*, in «Archivio Storico dell'Emigrazione Italiana».
- Dubois V. (2018), *Le trasformazioni dello stato sociale alla lente dell'etnografia: le inchieste sul controllo degli assistenti sociali*, «Etnografia e ricerca qualitativa», vol. 2, pp.163-187.
- Eurostat (2023), *Non-nationals more likely over-qualified than nationals*, 9 marzo 2023.

- Faioli M. (2017), *Caporalato e ispezioni*, in Esposito M., a cura di, *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Torino, G. Giappichelli Editore, pp. 91-105.
- Fanizza F., Omizzolo M. (2019), *Caporalato. An Authentic Agromafia*, Milano, Mimesis International.
- Farinella D., Moiso V. (2021), *Agricoltura, questione agraria e filiere agroalimentari: vecchi e nuovi sguardi alla luce della sociologia*, in «Fuori luogo. Rivista di sociologia del territorio, turismo, tecnologia», vol. 9, n.1, pp. 14-29.
- Farolfi B., Fornasari F. (2011), *Agricoltura e sviluppo economico: il caso italiano (secoli XVIII – XX)*, Quaderni – Working Paper DSE N° 756, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, Department of Economics.
- Fondazione Ismu (2022), *Ventisettesimo Rapporto sulle migrazioni 2021*, Milano, Franco Angeli.
- Gambino, F. (2003), *Migranti nella tempesta. Avvistamenti per l'inizio del nuovo millennio*, Verona, Ombre Corte.
- Giammarino M.G. (2021), *Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura*, Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro.
- Gianfrotta F. (2017), *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».
- Gianturco G. (2005), *L' intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Milano, Guerini e Associati.
- Giovannetti M. (2022), a cura di, *Rapporto sulle condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare*, report progetto InCaS, Roma.
- Granovetter M. (2017), *Società ed economia. Modelli e principi*, Milano, Egea.
- Idos Centro Studi e Ricerche (2022), *Dossier statistico immigrazione*, Roma, Edizioni Idos.
- Jannarelli A. (2020), *Agricoltura sostenibile e nuova Pac: problemi e prospettive*, in «Rivista di diritto agrario», XCIX, n.1, pp. 23-42.
- Jones M.D., McBeth M.K., Shanahan E.A. (2014), *Introducing the Narrative Policy Framework*, in Jones M.D., Shanahan E.A., McBeth, M.K., eds, *The Science of Stories. Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, New York, Palgrave Macmillan.
- Kazepov Y., Barberis E., (2013), a cura di, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci editore.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M (2000), *Public Management and Policy Networks: The Theoretical Foundation of the Network Approach to Governance*, in «Public Management», n. 2, pp. 135-158.
- L'Altro Diritto – Centro di Ricerca Interuniversitario/FLAI-CGIL (2022), *IV rapporto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime*.
- Laneve, G. (2019), *Dal caporalato tradizionale al nuovo caporalato (globalizzato) degli immigrati: la Regione Puglia davanti ad una "grande mutazione antropologica" e a una più atroce vulnerability dell'esistenza umana*, in «Le Regioni», 5-6, pp.1309-1326.
- Leogrande A. (2008), *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Milano, Feltrinelli.
- Licata D. (2022, a cura di, *Rapporto italiani nel mondo*, Todi, Tau Editrice, 2022
- Lodigiani, R. (2013), *Welfare Privatization in Italy Between Erosion of the Welfare State and Opportunities for Social Innovation*, Lucca, Working Paper Series FVeP.
- Lowi T. (2009), *Arenas of power. Reflections on Politics and Policy*, New York, Routledge, 2nd ed., 2016
- Maciotti M. I., E. Pugliese (2003), *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari, Editori Laterza.
- Macrì M.C. (2021), a cura di, *L'impiego dei lavoratori stranieri nell'agricoltura in Italia. Anni 2000-2020*, Rapporto di ricerca CREA (Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria), Roma.
- McMichael P. (2018), *L'analisi dei food regimes*, in «Meridiana», vol. 93, Agricolture e cibo, p.27-49.

- Medici Senza Frontiere (2005), *I frutti dell'ipocrisia. Storie di chi l'agricoltura la fa. Di nascosto*, Roma, Sinno Editrice.
- Melo S., Bishop S. (2020), *Translating healthcare research evidence into practice: the role of linked boundary objects*, in «Social science & medicine», vol. 246.
- Mininni G. (2016), *Rete del lavoro agricolo di qualità e d.d.l. caporalato, una prima valutazione*, in Osservatorio Placido Rizzotto (2016), a cura di, *Agromafie e caporalato. Terzo rapporto*, Roma, Ediesse, pp. 47-49.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali- Mlps (2020), *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato 2020 -2022*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Mlps (2021), *Relazione sul primo anno di attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato 2020 -2022*.
- Omilusi M. (2019), *A Researcher's Visit to Italy: Human trafficking and the Nigerian-Sicilian Mafias*, in «African Sociological Review», Vol. 23, pp. 110-122.
- Omizzolo M. (2016), *Il decreto legislativo 109/2012 («Legge Rosarno»): criticità della norma contro lo sfruttamento dei lavoratori e delle lavoratrici migranti in agricoltura*, in Osservatorio Placido Rizzotto (2016), a cura di, *Agromafie e caporalato. Terzo rapporto*, Roma, Ediesse, pp. 79-89.
- Omizzolo M. (2019)], *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2019.
- Omizzolo M. [2020], *Sfruttamento lavorativo e caporalato in Italia: la profughizzazione del lavoro in agricoltura e il caso dei braccianti indiani dell'Agro Pontino*, in «Costituzionalismo.it», fascicolo 2, pp.1-36.
- Osservatorio Placido Rizzotto (2020), a cura di, *Agromafie e caporalato. Quinto rapporto*, Roma, Futura editrice.
- Paggi M. (2016), *Tutela dei lavoratori stranieri in condizione di irregolarità. Analisi della direttiva 52 e delle norme italiane di recepimento*, in Osservatorio Placido Rizzotto (2016), a cura di, *Agromafie e caporalato. Terzo rapporto*, Roma, Ediesse, pp. 51-77.
- Perrotta D. (2014), *Vecchi e nuovi mediatori: storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in «Meridiana», vol. 79, n.1, pp.193-220.
- Perrotta D. (2016), *Ghetti, broker e imperi del cibo. La filiera agro-industriale del pomodoro nel Sud Italia*, in «Cartografie sociali», anno I, n,1, pp. 261-288.
- Perrotta D. (2019), *Rosarno, la rivolta e dopo. Cosa è successo nelle campagne del Sud*, Roma, Edizioni dell'asino.
- Pugliese E. (2012), a cura di, *Diritti violati. Indagine sulle condizioni di vita dei lavoratori immigrati in aree rurali del Sud Italia e sulle violazioni dei loro diritti umani e sociali*, Roma Edizioni, Ediesse.
- Raniolo F. (2007), *Network organizzativi e governance democratica*, in D'Amico R., a cura di,) *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi, Vol. III. La pubblica amministrazione come sistema aperto: la morfologia*, Milano, FrancoAngeli.
- Ritzer G (2003) *Rethinking globalization: glocalization/grobalization and something/nothing*, in «Sociological theory», vol. 21, n.3, pp. 193–209.
- Robertson R (1995) *Glocalization: time–space and homogeneity–heterogeneity*, in Featherstone M, Lash S, Robertson R (eds), *Global modernities*, London, Sage, pp. 25–54.
- Ruppel Shell E. (2009), *Cheap. The high cost of discount culture* New York, The Penguin Press.
- Sagnet Y., Palmisano L. (2015), *Ghetto Italia. I braccianti stranieri tra caporalato e sfruttamento*, Roma, Fandango Libri.
- Sagnet Y. (2017), *Ama il tuo sogno. Vita e rivolta nella terra dell'oro rosso*, Roma, Fandango Libri.
- Sanò, G., Piro, V. (2017), *Abitare (ne)i luoghi di lavoro: il caso dei braccianti rumeni nelle serre della provincia di Ragusa*, «Sociologia del lavoro», 146, pp. 40-55.

- Schneider J., Schneider P. (2011), *The Mafia and Capitalism. An Emerging Paradigm*, in «Sociologica», vol. V, n. 2 (maggio-agosto).
- Sedmak, M., e Z. Medaric (2020), *La discriminazione istituzionale e la salute sessuale e riproduttiva delle donne migranti.*, in Delli Zotti G., Urpis O, a cura di, *La salute sessuale e riproduttiva delle donne migranti. Una prospettiva transfrontaliera*, Milano, FrancoAngeli, pp. 74-93.
- Semi G., Bolzoni M. (2022), *L'osservazione partecipante. Una guida pratica*, Bologna, Il Mulino.
- Star S.L. Griesemer J.R. (1989), *Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39*, in «Social studies of science», vol. 19, n.3, pp. 387-420.
- The European House, Ambrosetti (2019), *La creazione di valore lungo la filiera agroalimentare estesa in Italia*, Position paper.
- Trucco L. (2020), *L'evoluzione della normativa relativa allo sfruttamento lavorativo dei migranti/caporalato e fattispecie correlate*, in Giovannetti M., Zorzella N. (2020), a cura di, *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 639-661.
- Wacquant L. (2000), *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale*, Milano, Feltrinelli editore.
- Zanfrini L. (2016), *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Roma-Bari, Editori Laterza.

APPENDICE

ALLEGATO A) LISTA DEI TESTIMONI PRIVILEGIATI INTERVISTATI NELLA RICERCA

| Settore | Organizzazione | Nominativo | Ruolo | Note | |
|---------|-------------------------------|--|---------------------|---|--|
| 1 | Istituzioni Pubbliche | Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali | Tatiana Esposito | Dirigente titolare della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione | Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) ha un ruolo di riferimento generale rispetto allo sviluppo del Piano Triennale e del Tavolo Caporalato. Il MLPS coordina anche il gruppo 7: "Banche dati" e il gruppo 8: "Protezione, prima assistenza e reinserimento sociale e lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo" |
| 2 | Istituzioni Pubbliche | Ispettorato Nazionale del Lavoro | del Roberta Fabrizi | Ispettorato Nazionale del Lavoro Responsabile Ufficio II – Attività internazionali, rapporti e pari opportunità | L'Ispettorato, oltre a realizzare le attività di ispezione nelle aziende su tutto il territorio nazionale coordina il gruppo di lavoro n. 1 del Tavolo Caporalato: "Prevenzione, vigilanza, repressione del fenomeno del caporalato" ed conduce le ispezioni presso le aziende a |
| 3 | Istituzioni Pubbliche | Ispettorato Nazionale del Lavoro | del Mattia Suriano | Ispettorato Nazionale del Lavoro Responsabile Area Vigilanza IV- DTL di Foggia | |
| 4 | Istituzione Pubbliche | ANCI | Camilla Orlandi | Responsabile Dipartimento Politiche per l'integrazione e l'accoglienza, gestione immigrazione | ANCI coordina il gruppo di lavoro n. 5 del Tavolo Caporalato: "Alloggi e foresterie temporanee". ANCI ha inoltre appena pubblicato un rapporto nazionale sugli insediamenti informali |
| 5 | Osservatori/Centri di ricerca | CREA | Maria Carmela Macrì | Ricercatrice | CREA ha redatto numerosi rapporti sul tema del coinvolgimento dei cittadini stranieri in agricoltura |
| 6 | Sindacati | CISL | Onofrio Rota | Segretario generale FAI CISL | Tra i principali sindacati italiani attivi in materia |
| 7 | Terzo settore | Terra! | Fabio Ciconte | Direttore | Terra! ha prodotto pubblicazioni e produzioni audio/video molto rilevanti in materia e ha recentemente stretto un accordo con OI Pomodoro da Industria Nord Italia |
| 8 | Terzo settore | ARCI | Filippo Miraglia | Responsabile Immigrazione | Arci gestisce progetti socio-assistenziali rilevanti in materia |
| 9 | Terzo settore | Caritas | Caterina Boca | Caritas italiana Coordinamento Nazioni Immigrazione – Responsa Progetto Presidio | Caritas gestisce progetti socio-assistenziali rilevanti in materia |
| 10 | Terzo settore | Action Aid | Grazia Moschetti | Programme Expert - Gender and economic justice Unit | Action Aid ha realizzato diversi progetti di inclusione sociale rivolti a lavoratrici straniere e italiane occupate nel settore agricolo |
| 11 | Terzo Settore | Action Aid | Isabella Orfano | Women's Rights Expert | Action Aid ha pubblicato diversi report in materia |
| 12 | Terzo settore | No Cap | Yvan Sagnet | Fondatore | No Cap è un'associazione che da tempo si batte per una filiera pulita ed ha recentemente stretto un accordo con Coop Italia per la vendita di alcuni prodotti No Cap nei suoi supermercati |

| | | | | | | |
|----|--|--------------------------------------|--------------------|---|---|--|
| 13 | Terzo settore | OXFAM Italia | Sabina Morosini | Project Manager | Oxfam ha implementato diverse campagne e progetti a tutela dei migranti in agricoltura | |
| 14 | Terzo settore | OXFAM Italia | Giorgia Ceccarelli | Food and Agriculture Policy Advisor | | |
| 15 | Terzo Settore | Libera | Giuseppe De Marzo | Referente area politiche sociali | Libera implementa diverse attività in contrasto alle filiere agromafiose in diversi contesti del territorio nazionale | |
| 16 | Sindacati | Flai/Cgil | Jean Bilongo | Renè | Responsabile del Dipartimento Politiche Migratorie e Coordinatore dell'Osservatorio Placido Rizzotto | L'Osservatorio è il principale organo di studi della Flai/Cgil sulla condizione dei lavoratori del comparto agricolo |
| 17 | Sindacati | Flai/Cgil | Matteo Bellegoni | Funzionario Dipartimento Politiche Migratori | | |
| 18 | Associazioni di categoria | Confagricoltura | Roberto Caponi | Responsabile Area sindacale | Tra le principali associazioni di categoria attive in materia | |
| 19 | Associazioni di categoria | CIA | Corrado Franci | Responsabile Servizi alla Persona - Ottimizzazione e Sviluppo | Tra le principali associazioni di categoria attive in materia | |
| 20 | Associazione di categoria | AGCI | Giuseppe Gizzi | Responsabile delle relazioni industriali | Tra le principali associazioni di categoria attive in materia | |
| 21 | Organizzazioni dei produttori e della grande distribuzione | OI Pomodoro da Industria Nord Italia | Tiberio Rabboni | Presidente | OI Nord Italia è l'associazione maggiormente rappresentativa dei produttori di pomodoro del nord Italia e ha recentemente siglato un accordo con Terra! Per lo sviluppo di percorsi di inclusione di vittime di sfruttamento lavorativo | |
| 22 | Organizzazioni dei produttori e della grande distribuzione | Coop Italia | Luciano Ieri | Direzione Qualità | Coop Italia ha da sempre nella GDO un ruolo di leadership relativa alla commercializzazione di prodotti provenienti da filiera pulita, e ha recentemente sottoscritto un accordo con No Cap in questo senso | |
| 23 | Esperta/o | Eurispes | Marco Omizzolo | Ricercatore | Omizzolo è uno dei massimi esperti italiani in materia, con particolare riferimento all'Agro-pontino | |
| 24 | Esperta/o | Terrelibere.org | Antonello Mangano | Giornalista e scrittore | Mangano è un esperto nazionale in materia, autore di numerosi libri e inchieste sul tema | |
| 25 | Esperta/o | Università degli studi di Bergamo | Domenico Perrotta | Professore associato | Perrotta ha scritto numerosi testi e report sullo sfruttamento lavorativo in agricoltura | |
| 26 | Terzo Settore | Associazione Sotto il Baobab | Omarou Leglengue | Presidente | L'associazione difende i diritti dei lavoratori migranti a Canelli, nell'astigiano | |

ALLEGATO B) TRACCIA DI INTERVISTA

- 1) Nel mese di maggio 2020 il Governo italiano ha varato un provvedimento per regolarizzare la presenza dei migranti che operano nei settori dell'agricoltura e dell'assistenza domiciliare. Delle circa 207mila domande ricevute dalle Prefetture solo il 15% (circa 31mila) ha riguardato il comparto agricolo. A suo giudizio per quale ragione tale misura ha avuto un impatto così limitato sui braccianti stranieri che lavorano nei campi?
- 2) Oggi come oggi, al di là delle peculiarità dei contesti territoriali in cui operano i braccianti stranieri, ritiene che la loro condizione lavorativa, abitativa e sociale si sia modificata rispetto al passato (*se si in che termini*)?

- 3) Più in generale, quali fattori intervenuti negli ultimi 20 anni (scenari migratori, crisi economiche, emergenze ambientali, alimentari e sanitarie, conflitti armati tensioni geopolitiche, ecc.) hanno modificato l'esperienza dei migranti che lavorano nelle campagne?
- 4) Nel 2016 il nostro paese ha adottato una normativa di contrasto al fenomeno del caporalato in agricoltura. Può fare un bilancio su cosa ha funzionato e cosa non ha funzionato nelle politiche che dovrebbero dare attuazione a tale disegno legislativo (legge 199 del 2016)?
- 5) Nelle inchieste giudiziarie e giornalistiche emergono a più riprese, da Nord a Sud del paese, casi di grave sfruttamento dei lavoratori stranieri nella raccolta e nella trasformazione dei prodotti agricoli. Ci sono delle differenze sostanziali tra le diverse aree del Paese? Secondo lei quali misure andrebbero prese a livello locale per arginare tali pratiche?
- 6) E per migliorare le condizioni di vita dei braccianti che rischiano di rimanere segregati nei cosiddetti "ghetti" (campi, baracche, casolari, ecc.) alla mercè degli intermediari e dei datori di lavoro?
- 7) Nel corso degli ultimi anni le è capitato di imbattersi in progetti, iniziative, buone pratiche che hanno contribuito a far fuoriuscire i lavoratori migranti in agricoltura dalla marginalità (*può descrivere per sommi capi chi ha promosso tali pratiche, quali obiettivi si ponevano, quali risultati hanno raggiunto, i punti di forza e di debolezza*)?
- 8) Spesso si sente dire che lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura viene nei fatti determinato dalle aste al ribasso che la Gdo (grande distribuzione organizzata) impone ai produttori agricoli. Cosa ne pensa in generale di questa affermazione? In quali filiere agroalimentari tale dinamica si presenta con maggiore frequenza? E in quali filiere invece le organizzazioni dei produttori riescono a bilanciare lo strapotere dei grossisti (*con quali strategie e strumenti*)?
- 9) Da poche settimane è iniziata una nuova legislatura e vi è un nuovo governo in carica. Quali priorità dovrebbe porsi nei prossimi mesi per ridurre lo sfruttamento dei lavoratori stranieri in agricoltura? E su quali riforme di medio-lungo periodo dovrebbe invece puntare?
- 10) Quale ruolo possono giocare gli Enti del Terzo Settore (associazioni, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, imprese sociali, fondazioni comunitarie) per favorire l'integrazione sociale dei migranti che lavorano nelle campagne? E le Ong? E i sindacati e le associazioni di categoria?