



Insieme per prevenire e contrastare
lo sfruttamento lavorativo in agricoltura

Analisi partecipativa delle iniziative regionali e locali
sulla prevenzione e il contrasto
dello sfruttamento lavorativo in agricoltura

Sintesi del rapporto finale

“Supporto al rafforzamento della *governance* inter-istituzionale in materia di sfruttamento
lavorativo in Italia”



Co-funded by
the European Union



Analisi partecipativa delle iniziative regionali e locali sulla prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura

Sintesi del rapporto finale

Nell'ambito del *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020 - 2022)*, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) - con il supporto tecnico dell'Ufficio per l'Italia dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e la DG Riforma della Commissione europea - ha promosso un'analisi partecipativa che - attraverso il coinvolgimento degli attori istituzionali, parti sociali e operatori che operano a livello regionale e locale - mira ad esaminare la rilevanza delle priorità dello stesso Piano nelle loro declinazioni a livello regionale e locale. Gli obiettivi dell'analisi erano: (i) la verifica della rilevanza delle priorità del Piano nella loro declinazione a livello regionale e locale; (ii) l'analisi delle iniziative attuate a livello regionale e locale in materia di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura; e (iii) l'analisi delle capacità istituzionali e dei bisogni emergenti in materia di coerenza delle iniziative e possibile potenziamento attraverso azioni sia di coordinamento che di monitoraggio. Il lavoro è stato condotto attraverso l'utilizzo della metodologia dell'OIL per l'analisi funzionale delle istituzioni del lavoro, adattata per poter rispondere alle specificità dei contesti regionali e locali. Il rapporto che segue contiene una sintesi delle informazioni raccolte durante il seminario di lancio (dicembre 2020); testi legislativi, documenti strategici e altro materiale; ed una serie di incontri bilaterali con i funzionari ed esperti delle Amministrazioni Regionali; Prefetture; Sezioni interregionali e territoriali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL); Agenzie regionali per il lavoro; Centri per l'impiego (CPI); Organizzazioni dei datori di lavoro e i Sindacati; Sezioni territoriali rete lavoro agricolo di qualità; Enti bilaterali; Comuni e Unioni dei Comuni; e organizzazioni non governative e del terzo settore.

Il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in Lazio, Puglia e Piemonte presenta differenze sostanziali non solo tra Regioni, ma anche tra diverse località all'interno della stessa Regione a seconda delle colture, dei cicli di produzione, della tipologia di aziende coinvolte e sulla base del numero e delle caratteristiche dei lavoratori impiegati. Nel **Lazio**, le criticità maggiori si riscontrano nella zona dell'Agro Pontino, specialmente in provincia di Latina, nelle coltivazioni ortofrutticole e nella produzione florovivaistica e lattiero casearia. Il panorama aziendale comprende sia aziende di grandi dimensioni che piccole aziende contadine che riforniscono i mercati regionali. La raccolta e produzione è svolta da lavoratori italiani e da migranti stanziali e stagionali - principalmente di provenienza dal Punjab indiano e dall'Europa dell'Est (Romania, Polonia, Albania). Generalmente, il reclutamento dei lavoratori indiani avviene nei villaggi del Punjab da parte di connazionali che offrono "pacchetti" inclusivi di viaggio, alloggio, permesso di soggiorno e di lavoro. Coloro che non hanno la possibilità economica di poter acquistare tali pacchetti, contraggono un debito con i reclutatori che deve essere estinto attraverso il lavoro. In **Piemonte**, il fenomeno dello sfruttamento lavorativo riguarda sia la Provincia di Cuneo per la produzione della frutta che le Langhe e il Monferrato, per la produzione vitivinicola. I lavoratori che provengono dall'Africa subsahariana sono occupati prevalentemente nella raccolta della frutta nel saluzzese (provincia di Cuneo), mentre i lavoratori dell'Europa dell'Est (macedoni, albanesi

e bulgari) trovano impiego soprattutto nella vendemmia delle Langhe e nel Monferrato (province di Asti e Cuneo). Non tutti i lavoratori che giungono in Piemonte per il periodo di raccolta riescono a trovare una sistemazione alloggiativa e molti sono costretti a dormire in strada in costruzioni abbandonate. In **Puglia**, lo sfruttamento lavorativo è più diffuso sul territorio, ma interessa in modo particolare le province di Foggia, Lecce e Bari e le produzioni di frutta e ortaggi. Vi sono vari aspetti che differenziano la situazione della Puglia rispetto alle altre due ragioni. In primo luogo, la Puglia è interessata da tre diversi tipi di flussi migratori: (i) flussi di passaggio (migranti che approdano nella Regione ma interessati a raggiungere altre zone del paese); (ii) presenza stanziale diffusa di lavoratori migranti; e (iii) flussi stagionali richiamati dal fabbisogno di manodopera in agricoltura. In secondo luogo, la presenza diffusa di insediamenti informali, anche di grandi dimensioni, che offrono ai caporali un bacino di manodopera da cui attingere per ricavare ingenti guadagni. Infine, la persistenza del reclutamento illecito e del lavoro informale è di più lunga data.

I fattori che accomunano le tre Regioni sono l'importanza del comparto agricolo nell'economia regionale, con fatturati importanti ed in crescita; l'aumento dei lavoratori stranieri impegnati nelle varie fasi produttive; e il tipo di violazioni perpetrate. Queste ultime riguardano l'intermediazione illecita o ingannevole; remunerazioni al di sotto dei minimi stabiliti dalla contrattazione collettiva e/o soggette a detrazioni illecite; orari di lavoro al di là dei massimi consentiti, senza periodo di riposo e di ferie; violazioni delle norme su salute e sicurezza sul lavoro; metodi di sorveglianza vessatori e violenti; e sistemazioni alloggiative degradanti, in situazioni di sovraffollamento. Gli ambiti principali di azione dei caporali, ovvero intermediazione del lavoro, alloggi e trasporti sono gli stessi nelle tre Regioni, ma assumono diversa intensità a seconda delle specificità e circostanze territoriali.

La strategia della Regione **Lazio** per contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo si basa sul Protocollo d'intesa tripartito siglato nel 2019 e centrato su intermediazione del lavoro e trasporti; la sperimentazione delle iniziative concordate nel Protocollo nella provincia di Latina e sul varo di una legge regionale che abbraccia quasi tutti gli ambiti del Piano triennale (intermediazione, trasporti, alloggi, filiera etica, indici di congruità, condizionalità per le imprese nell'accesso a benefici pubblici, Rete del lavoro agricolo di qualità, servizi di assistenza alle vittime). Il coordinamento degli interventi è assicurato in via esclusiva dalla Regione, anche tramite finanziamenti propri, mentre l'attuazione vede la partecipazione di molti degli attori che operano per la prevenzione e contrasto del fenomeno (istituzioni regionali, enti locali, associazioni datoriali e sindacali, organizzazioni del terzo settore, il mondo della cooperazione e del volontariato). Le politiche intraprese dal Lazio hanno natura strutturale e prevedono l'articolazione di strategie a medio e lungo periodo basate sulla concertazione con le parti sociali e sui risultati derivanti dalla sperimentazione in un'area circoscritta del territorio. Sia la consultazione tripartita che la sperimentazione facilitano l'adozione di strumenti e meccanismi necessari, ma che – in prima battuta – possono rivelarsi di difficile attuazione, quali l'introduzione di indici di congruità e le condizionalità per l'accesso delle aziende ai finanziamenti predisposti dalla Regione. Questo *modus operandi* rende anche possibile un'azione integrata al contrasto dello sfruttamento lavorativo, che va dall'intermediazione del lavoro, dall'accoglienza e trasporti fino alla protezione e assistenza delle vittime ed al loro reinserimento sociale e lavorativo. L'adozione di una strategia basata prevalentemente su azioni di medio e lungo periodo, tuttavia, rischia di lasciare senza soluzione le situazioni emergenziali che richiedono risposte immediate a tutela dei lavoratori più fragili.

La strategia della Regione **Puglia** è basata sulla legge regionale del 2009 sull'inclusione dei lavoratori migranti e su di un sistema di servizi integrati (lavoro, educazione e welfare) e sul Protocollo sperimentale siglato nel 2016 su intermediazione, alloggi, trasporti, salute e sicurezza, formazione e collocamento. Mentre in passato la strategia regionale aveva un'ottica prettamente emergenziale volta soprattutto a offrire alternative alloggiative agli insediamenti informali, più di recente si sono adottati approcci che combinano interventi emergenziali e misure strutturali in ambito di lavoro, migrazioni, politiche abitative, welfare e inclusione sociale. Gli interventi emergenziali, tuttavia, sembrano ancora prevalere, con le azioni su alloggi e trasporti di gran lunga più diffuse sul territorio rispetto a quelle sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro, vigilanza, filiera agroalimentare, produzione etica, protezione, assistenza e inclusione socio-lavorativa delle vittime di sfruttamento. Questa situazione è in parte dovuta all'estensione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo sul territorio, ma anche in parte al tipo di finanziamenti cui la Regione ha avuto accesso negli ultimi anni. Le risorse finanziarie, sia proprie che quelle provenienti da altre fonti, coinvolgono un numero elevato di attuatori che rendono il coordinamento particolarmente complesso. In parallelo all'azione coordinata dell'Amministrazione Regionale, a livello territoriale il coordinamento si snoda soprattutto in ambito provinciale con i Tavoli prefettizi (Foggia, Bari e Lecce), le Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità e altri meccanismi. La presenza di molti attori ha il vantaggio di portare competenze diverse, utili alla risoluzione delle criticità, ma pone anche il rischio di dispersione degli interventi e di una perdita di coerenza delle risposte ai bisogni dei lavoratori e delle imprese agricole.

La Regione **Piemonte** non si è ancora dotata di una strategia per la prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo. La normativa regionale disciplina la sistemazione temporanea dei lavoratori stagionali nelle aziende agricole o attraverso le iniziative dei Comuni. Le priorità del Protocollo d'intesa del 2019, non più rinnovato, riguardavano i trasporti, i presidi medico-sanitari, l'uso di beni immobili confiscati o del demanio per la sistemazione alloggiativa, l'informazione e l'orientamento al lavoro in prossimità, la predisposizione da parte dei Centri per l'impiego di liste di prenotazione e l'attivazione di corsi di formazione in lingua italiana. Tuttavia, gli interventi rimangono di natura emergenziale, circoscritti a soluzioni alloggiative e alla sola zona del Saluzzese, e rinnovati di anno in anno. Il coordinamento è assicurato da diverse entità dell'amministrazione pubblica. Il *Settore politiche del lavoro* si occupa del coordinamento del tema dello sfruttamento lavorativo, mentre il Protocollo d'intesa è coordinato dall'*Agenzia Piemonte Lavoro*. Il *Settore politiche pari opportunità, diritti e inclusione* coordina gli interventi previsti dal progetto finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), mentre l'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali (IRES) si occupa più della gestione delle attività progettuale e del coordinamento con i partner locali nella zona di Saluzzo.

Malgrado le diversità riscontrate tra le Regioni in termini di politiche e strategie, gli interventi in corso di attuazione riguardano principalmente l'intermediazione del lavoro, i trasporti e gli alloggi. Altre tipologie di interventi che rientrano nelle azioni prioritarie del Piano triennale sono o di natura sperimentale o di portata limitata, anche in termini di investimento finanziario. Nell'ambito dell'intermediazione del lavoro, gli interventi sono principalmente rivolti al miglioramento dell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro attraverso applicazioni online, con meno attenzione rivolta all'attivazione di sportelli mobili che portino i servizi in prossimità dei luoghi di lavoro e dei lavoratori e all'attuazione di sistemi di monitoraggio dei servizi d'intermediazione, in particolare quelli privati. Gli interventi in via di attuazione sugli alloggi spaziano da foresterie temporanee a forme di

accoglienza diffusa, anche in soluzioni di co-abitazione. Per i trasporti, gli interventi prevedono sia la messa a disposizione di trasporti pubblici gratuiti, che l'attuazione di soluzioni di partenariato pubblico-privato (navette a chiamata).

Esistono delle criticità comuni a tutte e tre le Regioni. Queste criticità riguardano il coinvolgimento e partecipazione delle aziende agricole negli interventi in via di attuazione e programmati; quali meccanismi messi in atto per promuovere la partecipazione delle aziende alle Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità (premialità o condizionalità); come pure il rafforzamento dell'accesso ai rimedi per le vittime di sfruttamento lavorativo, l'organizzazione della protezione e assistenza delle vittime e dei servizi da erogare per l'inclusione socio-lavorativa. Infine, la mancanza di sistemi efficaci di monitoraggio della *performance* e di valutazioni d'impatto non permettono lo sviluppo di politiche basate sull'evidenza di ciò che funziona, dove e per quale ragione.

Implicazioni per le politiche e i programmi nelle tre Regioni

A. Sviluppo e attuazione di politiche e strategie

- 1. Adottare un approccio integrato per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura.** Durante l'analisi sono emerse diverse criticità nel contrasto allo sfruttamento lavorativo che riguardano aree di competenza delle autorità nazionali, quali le pratiche commerciali della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) ed il loro coinvolgimento nella prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo; la gestione dei flussi di lavoratori stranieri; la copertura e la qualità delle attività ispettive; la semplificazione delle procedure di assunzione per i lavoratori stagionali; la riduzione del costo del lavoro del comparto; e la riforma dei servizi per l'impiego (copertura e qualità dei servizi resi, risorse umane e finanziarie, semplificazione delle procedure). Interventi volti alla soluzione di questi problemi renderebbero più incisivi gli interventi attuati e programmati a livello regionale. L'attuazione a livello regionale ha dimostrato il valore aggiunto degli interventi sull'incrocio domanda e offerta di lavoro, gli alloggi e i trasporti. Questi tre interventi, tuttavia, per sortire gli effetti sperati, dovrebbero: (i) avere natura strutturale, oltre che emergenziale; (ii) essere attuati simultaneamente e avere la stessa progressione, e (iii) assicurare una buona copertura del territorio. La mancanza di uno di questi elementi rischia o di spostare il fenomeno su altre aree geografiche, o di far concentrare i caporali sulla parte di mercato più debole, o di peggiorare lo stato di bisogno e di vulnerabilità di alcuni lavoratori rispetto ad altri. A livello regionale, meno attenzione è rivolta alle altre aree tematiche del Piano triennale, come ad esempio la filiera agroalimentare, la Rete del lavoro agricolo di qualità, la certificazione etica, la vigilanza, e la protezione, assistenza e reintegrazione delle vittime di sfruttamento lavorativo. Sarebbe opportuno, tuttavia, un impegno più incisivo da parte delle Regioni nell'area della protezione, assistenza e reinserimento delle vittime, viste le loro competenze sulla programmazione e indirizzo degli interventi sociali e l'integrazione con i servizi sanitari, nonché le competenze in materia di servizi per l'impiego, formazione e politiche attive del lavoro.

2. **Combinare le politiche e gli interventi di natura emergenziale con approcci strutturali di medio e lungo periodo.** L'analisi delle politiche e strategie attuate a livello regionale a contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura ha confermato l'importanza di approcci che comprendano sia interventi di natura emergenziale, per rispondere ai bisogni più immediati dei lavoratori stagionali, che misure di politica migratoria, del lavoro, di welfare e di inclusione sociale, basate su una strategia di medio-lungo periodo. Un elemento che sembra mancare nelle politiche regionali è l'integrazione - nell'equazione "politiche-strategie-interventi a contrasto dello sfruttamento lavorativo" - delle politiche agricole e di sviluppo rurale. Queste politiche, che godono di importanti dotazioni finanziarie, sono essenziali per gestire sia le problematiche legate alla filiera agroalimentare, la redditività delle colture e gli investimenti, che i temi legati allo scarso ricambio generazionale, lo spopolamento delle aree rurali, la competitività delle produzioni, la protezione dell'ambiente e il mantenimento della biodiversità.
3. **Calibrare le politiche e gli strumenti che agiscono sul lato della domanda con quelli relativi all'offerta.** La tendenza a integrare interventi sullo sfruttamento lavorativo nelle politiche regionali del lavoro, della salute e sicurezza sul lavoro, delle migrazioni e dell'inclusione è una priorità di tutte e tre le Regioni. Questo percorso potrebbe essere perseguito facendo leva sugli strumenti che hanno un impatto sulla domanda di lavoro quali, per esempio, le politiche agricole e quelle di sviluppo regionale che possono servire da incentivo sul tipo e livelli di produzione delle aziende agricole, sulla qualità dei prodotti, sulla commercializzazione e sull'organizzazione della produzione, includendovi le modalità di reclutamento e gestione del personale. L'esigenza di fare leva su queste politiche è condivisa dalle rappresentanze del mondo del lavoro, anche se con visioni differenti che potrebbero essere conciliate attraverso il dialogo. Per esempio, è opinione diffusa tra le rappresentanze datoriali che i finanziamenti messi a disposizione da queste politiche debbano offrire delle "premierità" alle imprese che applicano un codice etico e la responsabilità sociale. Le rappresentanze sindacali invocano invece la "condizionalità" al rispetto dei diritti dei lavoratori come essenziale per accedere a tale tipo di finanziamenti.

B. Erogazione di servizi e implementazione di misure

4. **Potenziare i servizi d'intermediazione del lavoro agricolo e monitorare l'intermediazione privata di manodopera.** Un servizio di intermediazione di manodopera che sia efficace e tempestivo e che promuova l'equità del mercato del lavoro è il fulcro delle strategie di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo, soprattutto in ambito agricolo. Tale servizio è essenziale per garantire che le persone e il loro lavoro non vengano considerate come una merce. Nello svolgimento delle funzioni di organizzazione e gestione del collocamento pubblico e di accreditamento degli intermediari privati, le Regioni e le Province autonome si trovano ad affrontare delle sfide in termini di miglioramento della qualità e copertura dell'offerta di servizi di intermediazione pubblica che di monitoraggio del crescente numero d'intermediari privati, inclusi coloro che operano attraverso l'utilizzo di dispositivi elettronici (siti web e applicazioni telefoniche). A queste sfide si associano quelle specifiche al settore agricolo, caratterizzato da richieste consistenti di manodopera stagionale durante i picchi di produzione, raccolta e distribuzione dei prodotti agricoli. La rilevanza numerica e la tempestività del

reclutamento, come pure le caratteristiche individuali dei lavoratori, richiedono la dotazione di servizi dedicati per fare fronte alle esigenze sia dei datori di lavoro che dei lavoratori. Questi servizi possono includere: (i) l'allestimento di liste di prenotazione che permettano di migliorare la pianificazione, la tempestività e la trasparenza dei servizi pubblici d'intermediazione; (ii) l'attivazione di sportelli fissi e mobili specializzati nell'intermediazione del lavoro agricolo e di altri servizi per i lavoratori e i datori di lavoro; (iii) il rafforzamento della collaborazione tra servizio pubblico e enti privati accreditati all'erogazione di servizi per il lavoro; e (iv) il rafforzamento dei sistemi di accreditamento e controllo dell'intermediazione privata di manodopera agricola.

- 5. Migliorare il funzionamento e la copertura delle Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità.** Questa azione prioritaria del Piano rappresenta un fattore di criticità comune alle tre Regioni. Anche nei territori nei quali la Rete è stata costituita, il mandato, le funzioni e gli aspetti operativi della stessa Rete sembrano essere poco chiari ed efficaci. Il grado di funzionamento e operatività di ciascuna Sezione sembra essere legato più alla volontà del coordinatore locale che a criteri oggettivi e uniformi su tutto il territorio nazionale. Anche nelle Regioni nelle quali l'adesione alla Rete è promossa dalle politiche, la scarsa adesione delle aziende e il funzionamento erratico delle Sezioni territoriali ha prodotto un generale scoraggiamento dei decisori e portato a definire degli strumenti alternativi. Il ripensamento delle funzioni e del ruolo, come pure degli incentivi all'adesione e della promozione delle aziende iscritte (vedasi il caso della Regione Emilia-Romagna che collega i benefici derivanti dai finanziamenti del fondo di sviluppo regionale all'iscrizione alla Rete), potrebbe dare un nuovo impulso alla Rete come importante componente del sistema di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo. Oltre alle aspettative dei sindacati, le imprese potrebbero eliminare il rischio dell'estromissione dalle commesse nazionali e internazionali nei casi in cui si verificano degli episodi di caporalato nei territori in cui operano. Per raggiungere questo scopo, è tuttavia necessario dare maggiore visibilità e promuovere le aziende che si iscrivono alla Rete, come previsto dal Piano nazionale. L'iscrizione delle cosiddette "imprese senza terra" alla Rete del lavoro agricolo di qualità rimane una priorità in tutte le Regioni per evitare la diffusione del fenomeno del "caporalato moderno".
- 6. Rafforzare l'azione di vigilanza e ispezione nei territori.** Il bisogno di un rafforzamento dell'azione di vigilanza sia in termini di incremento di numero di ispezioni che di tempestività dell'azione degli organi preposti è stato espresso da diversi interlocutori, in particolare dai rappresentanti dei sindacati. Anche questa azione prioritaria necessiterebbe di maggiore coordinamento e/o integrazione con le altre azioni a livello territoriale. La tendenza delle Regioni del Sud di istituire dei Tavoli regionali speculari al Tavolo nazionale potrebbe favorire un maggiore scambio di informazioni e un maggiore coordinamento e integrazione, al fine di considerare le attività di questa azione non come un "mondo a parte" ma un "anello della stessa catena".

- 7. Elaborare un sistema di protezione e assistenza e inclusione socio-lavorativa, anche sulla base delle sperimentazioni e dell'esperienza maturata con iniziative progettuali.** L'analisi partecipativa ha rivelato la fase "acerba" delle iniziative di protezione e assistenza come di quelle di inclusione socio-lavorativa delle vittime di sfruttamento lavorativo. In quest'ambito, le tre Regioni hanno avviato alcuni progetti interessanti (per esempio, il Lazio ha recentemente coinvolto i centri per l'impiego nell'iniziativa *FairLabor* e ha sperimentato un Centro polifunzionale che offre servizi integrati in modalità "one-stop-shop"; la Regione Piemonte ha attivato i centri per l'impiego nell'erogazione di servizi di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e sono in fase di attuazione una serie di iniziative progettuali in Puglia che prevedono l'erogazione di servizi di protezione e assistenza combinati con supporto nell'inclusione socio-lavorativa). Nessuna delle Regioni ha predisposto un sistema di servizi e programmi che partono dall'identificazione delle vittime fino al loro riferimento a servizi specializzati, al loro accesso ai rimedi e alla loro partecipazione ai servizi e programmi di transizione verso il lavoro dignitoso. La mancanza di tale sistema potrebbe vanificare gli sforzi di prevenzione e contrasto che vengono profusi attraverso le iniziative che afferiscono ad altre aree prioritarie. Questa potrebbe produrre quello che è conosciuto come "effetto carosello" in materia di politiche del lavoro o "processo di ri-vitimizzazione" nell'ambito dello sfruttamento lavorativo e del lavoro forzato che vede la lavoratrice e il lavoratore intrappolato/a in un circolo vizioso di sfruttamento attraverso il passaggio da uno sfruttatore all'altro. La presenza di un sistema che parte dalla protezione e assistenza e include il supporto nella transizione da lavoro sfruttato a lavoro dignitoso può migliorare l'efficacia delle altre azioni e rompere il circolo vizioso dello sfruttamento. Nella definizione di un sistema più adatto alle circostanze locali, le autorità Regionali potrebbero ispirarsi alle iniziative attuate in altri paesi, anche per adempiere agli obblighi internazionali in materia di diritti umani e diritti fondamentali del lavoro.
- 8. Applicare un approccio basato sul genere alla pianificazione e attuazione di politiche e programmi di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo.** La declinazione dei diversi interventi di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura con un focus specifico sul genere è una necessità che è stata espressa da tutti gli interlocutori che hanno partecipato all'analisi. I maggiori squilibri nei rapporti di potere dovuti al genere, le maggiori vulnerabilità legate al genere e le forme di discriminazioni multiple e interconnesse che minano il diritto alla parità e alla non discriminazione in materia di impiego e professione dovrebbero essere prese in considerazione in fase di programmazione e attuazione degli interventi. In questo senso, una lettura di questi interventi con una "lente di genere", come pure il coinvolgimento delle Consigliere di parità (non menzionate da nessuno degli interlocutori) potrebbero avviare un processo più rispondente ai bisogni e alle caratteristiche individuali delle lavoratrici e dei lavoratori. Questo renderebbe gli stessi interventi più efficaci e equi.

C. Coordinamento e coerenza

- 9. Ripensare l'azione dei Comuni attraverso la promozione di piani multisettoriali locali.** La *governance* del Piano triennale prevede che i Comuni e le Unioni di Comuni abbiano la facoltà di predisporre piani multisettoriali per l'attuazione degli interventi, da convogliare alle Sezioni territoriali della Rete, alle Regioni, al Tavolo Caporalato e alla Cabina di regia della Rete. Malgrado gli intervistati concordino sulla centralità dei Comuni nel contrasto allo sfruttamento lavorativo, il coinvolgimento delle amministrazioni comunali negli interventi delle Regioni risulta piuttosto riluttante. Le ragioni addotte riguardano la bassa priorità assegnata dalle amministrazioni comunali allo sfruttamento in agricoltura; la scarsità di risorse umane e finanziarie per formulare, gestire e monitorare gli interventi; e la mancanza di strumenti efficaci di comunicazione con i cittadini. Per promuovere la partecipazione dei Comuni alla pianificazione e attuazione degli interventi potrebbe essere utile la messa a disposizione di una *facility* che fornisca supporto tecnico ai Comuni interessati.
- 10. Ampliare il coordinamento verticale tra Stato e Regioni in materia di pianificazione di iniziative progettuali.** Il coordinamento verticale che esiste tra lo Stato e le Regioni in ambito di politiche e strategie a contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura non sembra estendersi alla progettazione e attuazione di iniziative progettuali specifiche. Ciò rende il coinvolgimento delle entità attuatrici di queste iniziative progettuali nelle attività delle autorità regionali e locali più complesso con risvolti negativi anche nel coordinamento orizzontale a livello territoriale. Per superare queste difficoltà, i rappresentanti delle Regioni hanno richiamato la necessità di istituire un più stretto coordinamento con le autorità che operano ad altri livelli, incluso quello nazionale, per la gestione delle risorse finanziarie che vengono assegnate attraverso bandi e progettazioni, al fine di evitare la duplicazione/sovrapposizione degli interventi, favorirne la coerenza e massimizzarne i risultati.
- 11. Attuare iniziative che favoriscano la collaborazione orizzontale tra Regioni in ambito di sfruttamento lavorativo.** Molte Regioni stanno attuando iniziative di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. Manca tuttavia un meccanismo di collaborazione tra Regioni volto a favorire lo scambio di esperienze, la messa in comune di strumenti e altro materiale e l'attuazione di attività congiunte di formazione e di rafforzamento delle capacità.
- 12. Espandere gli strumenti di accesso ai rimedi per le vittime di sfruttamento.** Sia a livello nazionale che regionale andrebbero ripensati i rimedi per le vittime di sfruttamento lavorativo, ed in modo particolare l'anticipo delle retribuzioni arretrate e dei danni fisici e morali subiti. Le interviste, soprattutto con le parti sindacali e le organizzazioni del terzo settore che offrono assistenza legale, hanno messo in luce le criticità legate: (i) al controllo giudiziario delle aziende, che spesso portano alla perdita del posto di lavoro e a una nuova vittimizzazione dei lavoratori, anche nei casi in cui venga nominato per l'azienda un amministratore straordinario; (ii) la durata dei procedimenti giudiziari che scoraggiano i ricorsi per il risarcimento dei danni; e (iii) la durata delle vertenze e delle conciliazioni per il pagamento delle retribuzioni arretrate. Inoltre, la somma di 1.500 euro che può essere erogata dal Fondo per le misure anti-tratta, richiede una sentenza che sancisca il diritto al risarcimento della vittima. Per ovviare alla durata significativa dei procedimenti

giudiziari, alcuni paesi europei hanno stabilito un risarcimento per le vittime di sfruttamento lavorativo attraverso l'anticipo delle somme dovute, salvo l'esercizio di rivalsa dello Stato sui responsabili una volta terminato il procedimento giudiziario. L'applicazione di questi meccanismi è anche in linea con la responsabilità degli Stati di garantire il rispetto dei diritti umani, inclusi quelli che afferiscono alla sfera lavorativa e di restituire il maltolto nel caso in cui questi vengano violati o abusati.

- 13. Migliorare il monitoraggio del fenomeno, della performance delle iniziative e la valutazione d'impatto.** La formulazione e l'attuazione di politiche e strategie che mirano ad affrontare in maniera efficace le complessità dello sfruttamento lavorativo richiedono un sistema di raccolta e elaborazione dei dati che possono fornire informazioni accurate ai decisori delle politiche sulle diverse forme che il fenomeno assume nei diversi territori, sulle tendenze della produzione agricola (colture, redditività, dimensioni media degli appezzamenti), sui fabbisogni di manodopera delle imprese, sul lavoro (caratteristiche dei lavoratori in cerca lavoro, contratti, ore lavorate, retribuzioni), ma anche sugli effetti degli interventi attuati sui lavoratori agricoli e soprattutto sulle vittime di sfruttamento. Un sistema di monitoraggio e valutazione, che si basi su una batteria di indicatori di performance sia quantitativi che qualitativi e preveda valutazioni d'impatto (per lo meno sugli interventi di più ampia portata), fornirebbero le informazioni necessarie per la formulazione di politiche basate sull'evidenza.

Implicazioni per le politiche e i programmi specifiche a ciascuna Regione

Regione Lazio

- 14. Allineare le aree di intervento a quelle previste dalla strategia regionale.** La strategia del Lazio – centrata su un approccio tripartito, su interventi di tipo strutturale di medio-lungo periodo e sulla sperimentazione – offre l'opportunità di ampliare gli interventi sia in termini di priorità tematica (con azioni programmate in tutte le aree chiave per la prevenzione e il contrasto allo sfruttamento lavorativo) che di scopo geografico e settoriale. I tempi di attuazione, però, sono lunghi e ciò rischia di lasciare senza risposta situazioni che richiedono interventi immediati a salvaguardia dei diritti fondamentali dei lavoratori. Un approccio che affianchi agli interventi già in corso su intermediazione, trasporti e alloggi anche un'accelerazione delle misure indirizzate alle altre azioni prioritarie del Piano triennale beneficerebbe di importanti sinergie che massimizzerebbero i risultati e il loro impatto.
- 15. Definire le priorità degli interventi sulla base dei dati e delle altre risorse disponibili.** Il tipo di interventi programmati dalla Regione richiede un impegno finanziario notevole, che è tuttavia riflesso solo in parte nei documenti programmatici emanati finora (legge regionale n.18/2019 e regolamento di attuazione n. 5/2020). Una possibile strategia per massimizzare le risorse regionali disponibili e i risultati attesi è la definizione delle priorità degli interventi, sulla base di dati oggettivi. In particolare, la combinazione di interventi su intermediazione, trasporti e alloggi con misure di assistenza e protezione delle vittime darebbe la possibilità di affrontare la maggior parte dei problemi relativi al lato dell'offerta, per poi passare ad azioni sul lato della domanda (indici di congruità, incentivi alle imprese, premialità delle produzioni etiche). La situazione ideale, tuttavia, sarebbe un aumento sostanziale dello stanziamento per gli interventi a contrasto dello

sfruttamento lavorativo che permetterebbe di agire su tutte le aree prioritarie in sincrono.

16. Accompagnare il lancio di iniziative con attività di informazione e comunicazione per favorire una maggiore adesione. Le attività di comunicazione e informazione sugli interventi in via di attuazione e programmati dovrebbero essere potenziati, soprattutto quelle rivolte alle aziende agricole e ai cittadini dei Comuni più esposti allo sfruttamento lavorativo. Ciò permetterebbe di comprendere quali miglioramenti potrebbero essere apportati agli strumenti messi a disposizione (p.e. l'applicazione mobile *FairLabor*) e quale tipo di incentivo sia più efficace per ottenere i risultati sperati (p.e. la disponibilità dei Comuni a intraprendere l'accoglienza diffusa).

17. Accelerare la creazione dell'Osservatorio Regionale e valutare alcune sperimentazioni innovative. La Regione potrebbe considerare di accelerare le attività relative all'istituzione dell'Osservatorio regionale sul lavoro in agricoltura e il rafforzamento del sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi. Ciò aumenterebbe la disponibilità di informazioni tempestive, affidabili e precise per i processi decisionali e permetterebbe una migliore comprensione di ciò che funziona, per chi e in quali circostanze. La valutazione e analisi dell'efficacia dei risultati ottenuti con la sperimentazione del Centro polifunzionale potrebbe essere di utilità per la replicazione in altri territori del Lazio e di altre Regioni.

Regione Piemonte

18. Sviluppare una strategia di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. La Regione potrebbe considerare l'adozione di una strategia di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, che affianchi agli interventi emergenziali in via d'attuazione anche politiche su migrazioni, lavoro, agricoltura e inclusione sociale. Ciò alla luce del fatto che circa il 36 per cento del territorio è destinato alla produzione agricola, che il comparto agricolo e alimentare rappresentano circa il 4,5 per cento del valore aggiunto della Regione e che le situazioni di grave sfruttamento lavorativo in agricoltura interessano almeno tre delle otto province piemontesi (Alessandria, Asti e Cuneo).

19. Favorire il coinvolgimento dei diversi attori nella formulazione e attuazione degli interventi regionali. Le iniziative della Regione per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo potrebbero essere pianificate con un maggiore coinvolgimento degli attori locali (Centri per l'impegno, Province, Comuni, associazioni datoriali, sindacati, organizzazioni del terzo settore). La scarsa conoscenza da parte dei territori delle iniziative e strumenti messi in campo per migliorare l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e garantire l'accoglienza dei lavoratori stagionali potrebbe essere dovuta al coinvolgimento limitato di questi attori. Il coinvolgimento di questi ultimi – in particolare delle aziende agricole, enti locali e Comuni a più alto rischio di sfruttamento lavorativo – potrebbe essere potenziato congiuntamente alla messa in campo di attività di informazione e sensibilizzazione degli operatori e dei cittadini sugli interventi in corso. Questo anche al fine di analizzare: (i) le ragioni dello scarso utilizzo da parte delle imprese dell'applicazione messa a punto dall'Agenzia Piemonte Lavoro; e (ii)

gli strumenti che possano meglio aiutare a superare le reticenze all'accoglienza diffusa sia di alcuni Comuni a rischio che dei loro cittadini. Anche se le azioni di coinvolgimento degli attori e della popolazione possono essere viste come un incremento dei costi di transazione, esse producono i loro frutti in fase di attuazione, soprattutto se bilanciano e mediano gli interessi di tutti gli interessati.

- 20. Espandere le aree di intervento e gli ambiti geografici.** Gli interventi regionali dovrebbero essere ampliati sia in termini di scopo che di portata geografica per evitare che l'assistenza ai lavoratori nelle zone a rischio ricadano solo sui Comuni, le organizzazioni del terzo settore e le associazioni sindacali. Ciò richiederebbe un incremento delle risorse che potrebbe essere accompagnato anche dall'attivazione di partenariati pubblico-privati.
- 21. Valutare gli interventi già attuati e distillare le lezioni apprese.** L'esperienza della Regione Piemonte relativa al potenziamento e coinvolgimento dei servizi per l'impiego nella prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura potrebbe offrire spunti anche ad altre Regioni. A questo proposito, sarebbe opportuno valutare la qualità l'efficacia e l'impatto di questi interventi, come pure distillare le lezioni apprese sia per le iniziative da mettere in campo dalla stessa Regione in futuro che per condividere i risultati con le altre Regioni. In parallelo, si potrebbe considerare di valutare le iniziative e analizzare le lezioni apprese riguardo le sistemazioni alloggiative messe a disposizione (i) dalle aziende agricole attraverso le disposizioni della legge regionale (n.12/2016), (ii) del dormitorio ex-caserma Filippi a Saluzzo (video-sorveglianza, presenza continua delle forze dell'ordine, divieti di entrata e uscita fuori dagli orari stabiliti) e (iii) dell'accoglienza diffusa nei Comuni di produzione.

Regione Puglia

- 22. Perseguire l'approccio di coerenza delle politiche del lavoro, migrazioni, welfare e inclusione sociale anche attraverso la definizione e attuazione di misure e/o progetti specifici.** Da diversi anni la Regione è impegnata nel tentativo di affiancare misure di politica regionale su lavoro, migrazioni, welfare e inclusione sociale agli interventi emergenziali su alloggi e trasporti. Gli interventi di tipo strutturale, tuttavia, risultano essere ancora limitati. La Regione dovrebbe valutare un riequilibrio delle priorità e degli interventi, orientato a ricomprendere anche misure più incisive sulla filiera (politiche agricole e di sviluppo rurale) e soprattutto sulla protezione, assistenza e reintegrazione socio-lavorativa delle vittime.
- 23. Ridefinire l'utilizzo di risorse, anche attraverso una loro maggiore integrazione e l'attivazione di partenariati pubblico-privati.** Una strategia integrata, volta a combinare interventi emergenziali con misure di politica, richiede uno sforzo finanziario considerevole. A questo riguardo la Regione dovrebbe assumere un ruolo più incisivo nell'indirizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione da fonti nazionali ed europee ed esplorare la possibilità di concludere partenariati pubblico-privati per finanziare interventi specifici (ad esempio iniziative relative a forme di condivisione di abitazioni-e riqualificazione dei borghi rurali).
- 24. Attivare il Tavolo Regionale sulla prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo per facilitare il coordinamento oltre quello delle diverse aree dell'Amministrazione Regionale.** L'attuale sistema di coordinamento, che vede il

coinvolgimento sia di Tavoli predisposti a livello regionale e provinciale sia di una struttura della Presidenza della Regione (*Sezione sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni e antimafia sociale*) opera già da qualche anno. Alla luce della molteplicità degli interventi progettuali attualmente in corso e al fatto che non esiste un sistema di monitoraggio integrato, sarebbe opportuno valutare l'opportunità di istituire un sistema più lineare che veda il coordinamento e il monitoraggio affidato a un Tavolo Regionale sulla prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e la formulazione degli interventi eseguita in via partecipativa (anche attraverso gruppi tematici e territoriali). Ciò renderebbe la *governance* regionale meno complessa.

- 25. Accelerare l'istituzione dell'Osservatorio regionale sulle migrazioni.** Come nel caso della Regione Lazio, la Regione potrebbe accelerare le attività relative all'istituzione dell'Osservatorio regionale sulle migrazioni, anche al fine di supportare lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi per informare i processi decisionali.

Implicazioni emerse durante il seminario di restituzione

- 26. Preparare una sintesi dei risultati dell'analisi partecipativa** per i tre rappresentanti delle Regioni al fine di condividerla con le altre Regioni;
- 27. Valutare le opportunità di riprodurre il meccanismo interregionale di progettazione congiunta e di coordinamento** in materia di sfruttamento lavorativo di cinque Regioni del sud Italia (con la Regione Puglia come capofila) per le Regioni del centro e nord (o nord-ovest e nord-est) del Paese con il coordinamento da assicurare attraverso l'identificazione di una Regione capofila;
- 28. Considerare la creazione di Osservatori interregionali** sulla prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro dignitoso in agricoltura, al fine di catturare e monitorare i macro-indicatori relativi alle tendenze del lavoro agricolo che valicano i confini regionali. Questi Osservatori potrebbero essere collegati all'Osservatorio nazionale sul mercato del lavoro, istituito con il Decreto n. 34 del 19.05.2020, coordinato con la legge di conversione n. 77 del 17 luglio 2020 e con il nascente sistema informativo sulla quantità e qualità del lavoro in agricoltura – Azione 1 del Piano nazionale);
- 29. Considerare lo sviluppo di una piattaforma di coordinamento orizzontale tra Regioni** mirato allo scambio di esperienze, condivisione di strumenti e apprendimento mutuo in materia di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo;
- 30. Definire le due Regioni nei cui territori si potrebbe avviare una sperimentazione di un sistema di protezione, assistenza e inclusione socio-lavorativa** in collaborazione con il MLPS e con il supporto tecnico della CE e dell'OIL. Ai fini della continuità e considerate le conoscenze acquisite con questa analisi partecipativa, sarebbe auspicabile che le due Regioni fossero identificate tra le tre Regioni analizzate in questo rapporto.