MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI

Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020 - 2022

Contenuti

Introduzione iv

PARTE I – ANALISI DELLA SITUAZIONE

1. Il contesto 1

2. Caratteristiche del fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura 4

2.1. Sfruttamento lavorativo e lavoro forzato: modello di riferimento 5

3. Interventi normativi, quadro istituzionale e politiche 8

3.1. Interventi normativi. 8

3.2. Quadro istituzionale 9

3.3 Politiche e misure di prevenzione e contrasto 12

PARTE II– AREE PRIORITARIE DI INTERVENTO

4. Identificazione dei problemi e priorità di intervento 14

4.1. Priorità trasversali 14

4.1.1. Sistema informativo 14

4.1.2. Protezione e assistenza 14

4.1.3. *Informazione e sensibilizzazione* 15

4.2. Priorità tematiche 15

4.2.1. Prevenzione, vigilanza e contrasto 15

4.2.2. Filiera produttiva agroalimentare 16

4.2.3. Intermediazione tra offerta e domanda di lavoro agricolo 17

4.2.4 Rete del lavoro agricolo di qualità 18

4.2.5. Trasporti 19

4.2.6. Alloggi e foresterie temporanee 19

4.3. Reinserimento socio-lavorativo 20

PARTE III – PIANO D'AZIONE

5.Obiettivo generale 21

6. Assi strategici 21

6.1. Prevenzione 22

6.2. Vigilanza e contrasto 22

6.3. Protezione e l'assistenza 22

6.4. Reintegrazione socio-lavorativa 22

7. Strategia, azioni prioritarie e risultati principali 23

7.1. Strategia per la realizzazione del Piano 23

7.2. Azioni prioritarie e risultati principali 23

8. Governance e coordinamento 32

9. Monitoraggio e valutazione 34

10. Risorse 35

Allegati

Allegato 1– Portfolio delle iniziative progettuali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato

Introduzione

Il Piano Triennale (2020 – 2022) sviluppa la strategia nazionale di contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Esso è il risultato della concertazione tra diversi attori istituzionali coinvolti a livello centrale e decentrato e del confronto con i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo e le associazioni del Terzo settore presenti al Tavolo. Istituito nel dicembre 2018 e presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Tavolo costituisce l'organismo di coordinamento a livello nazionale responsabile per l'indirizzo, la programmazione delle attività istituzionali e per il monitoraggio dell'attuazione degli interventi previsti nel presente Piano Triennale.[1]

Il Piano si basa su diverse linee di intervento, ricondotte all'interno di un disegno unitario che si traduce in un'azione sinergica e trasversale, basata su un modello di collaborazione inter-istituzionale fondato sulla legalità e sulla dignità del lavoro, come anche sul potenziamento degli investimenti nelle filiere agroalimentari. Esso prevede una strategia di attuazione articolata su tre diverse fasi: ad una prima fase di analisi del fenomeno, seguono gli interventi di natura emergenziale nelle aree più critiche per poi procedere ad una azione di sistema che abbraccia tutto il territorio nazionale. Quest'ultima è strutturata su quattro assi prioritari che riguardano: (i) prevenzione, (ii) vigilanza e contrasto al fenomeno, (iii) protezione e assistenza per le vittime, (iv) loro re-integrazione socio lavorativa. Per ognuno di tali assi, il Piano individua le azioni prioritarie da intraprendere (in un totale di 10 azioni di cui 7 dedicate alla prevenzione) che coinvolgono, in un modello di *governance* multilivello, le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale.

In considerazione della sua funzione istituzionale di promozione del lavoro regolare e dignitoso come strumento di integrazione sociale, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) è la sede naturale per ospitare, sostenere e coordinare i lavori del Tavolo. A questo proposito è stata istituita presso la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del MLPS, una Segreteria di supporto alle attività del Tavolo. Questa struttura si avvale dell'assistenza tecnica dell'Organizzazione internazionale del lavoro e della Commissione europea.

Le priorità tematiche del Piano sono state affidate a sei Gruppi dedicati, coordinati da un capofila competente in materia ed aperti alla partecipazione dei principali attori interessati, provenienti dalle altre istituzioni, dalle organizzazioni internazionali, dalle parti sociali, dalle associazioni del Terzo Settore.[2] Ciascun gruppo ha dato il proprio contributo al presente Piano, ha analizzato le criticità rispetto al proprio ambito di competenza, ha proposto azioni prioritarie di

[1] Il Tavolo operativo è stato istituito con D, L., n. 119/2018, come convertito con modifiche dalla L. n. 136/2018 recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/18/18G00162/sg.

[2] Come espressamente previsto dal Decreto interministeriale di organizzazione del Tavolo all'art. 5: Il Tavolo è organizzato in sei Gruppi di lavoro: (i) Prevenzione, vigilanza e repressione del fenomeno del caporalato, coordinato dall'INL; (ii) Filiera produttiva agroalimentare, prezzi dei prodotti agricoli, coordinato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, (iii) Intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e valorizzazione del ruolo dei Centri per l'Impiego, coordinato dall' ANPAL; (iv) Trasporti, coordinato dalla Regione Basilicata; (v) Alloggi e foresterie temporanee, coordinato dall' ANCI; (vi) Rete del lavoro agricolo di qualità, coordinato dall'INPS.

intervento ed ha individuato i mezzi per farvi fronte. In particolare, le attività del Gruppo coordinato dall'Ispettorato nazionale del lavoro e dal Comando Carabinieri tutela del lavoro si sono concentrate sulla prevenzione, sulla vigilanza e sul contrasto del fenomeno dello sfruttamento lavorativo e del caporalato; il Gruppo coordinato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha dedicato la propria attività ad interventi sulla filiera produttiva agroalimentare e sui prezzi dei prodotti agricoli. Nell'ambito del Gruppo coordinato dall' Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, i lavori sono stati dedicati al tema dell'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, soprattutto in relazione alla valorizzazione del ruolo cruciale svolto dal servizio pubblico per l'impiego. Con il coinvolgimento dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale e di rappresentanti della Cabina di Regia, è stato trattato il tema della Rete del lavoro agricolo di qualità. Due Gruppi sono stati dedicati rispettivamente al tema dei trasporti, con il coordinamento della Regione Basilicata, trattandosi di una competenza regionale e al tema degli alloggi per i lavoratori, con il coordinamento dell'Associazione nazionale comuni italiani, alla luce del ruolo che gli Enti locali rivestano in materia di accoglienza.

PARTE I ANALISI DELLA SITUAZIONE

1. Il contesto

Nel 2018 le persone occupate nel settore agricolo erano stimate a 872 mila unità (il 3,7% dell'occupazione totale) con una crescita del 2,5% della componente del lavoro dipendente e un calo dello 0,2% del lavoro autonomo rispetto al 2017.[3] Nello stesso anno, il settore agricolo italiano ha registrato una crescita del valore aggiunto dello 0,9% con un valore totale della produzione agricola pari a 59.3 miliardi di euro. Questo settore rappresenta il 2,1% del valore aggiunto dell'intera economia italiana. Nel 2017, si stima che l'economia sommersa in agricoltura abbia raggiunto il 16,9% del valore aggiunto, ben oltre il 12,3% dell'economia totale, ma meno della metà dell'incidenza registrata per le categorie "altri servizi alle persone" (36,9%). Tale valore risulta anche inferiore a quello registrato nel commercio (24%) e nelle costruzioni (22,1%).[4]

I dati dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) del 2018 mostrano che le Regioni con il maggior numero di operai agricoli sono la Puglia (16,8%), la Sicilia (14,1%), la Calabria (9,9%), l'Emilia-Romagna (9,5%) e la Campania (6,4%).[5]

Grafico 2: Percentuale di operai agricoli per regione, 2018

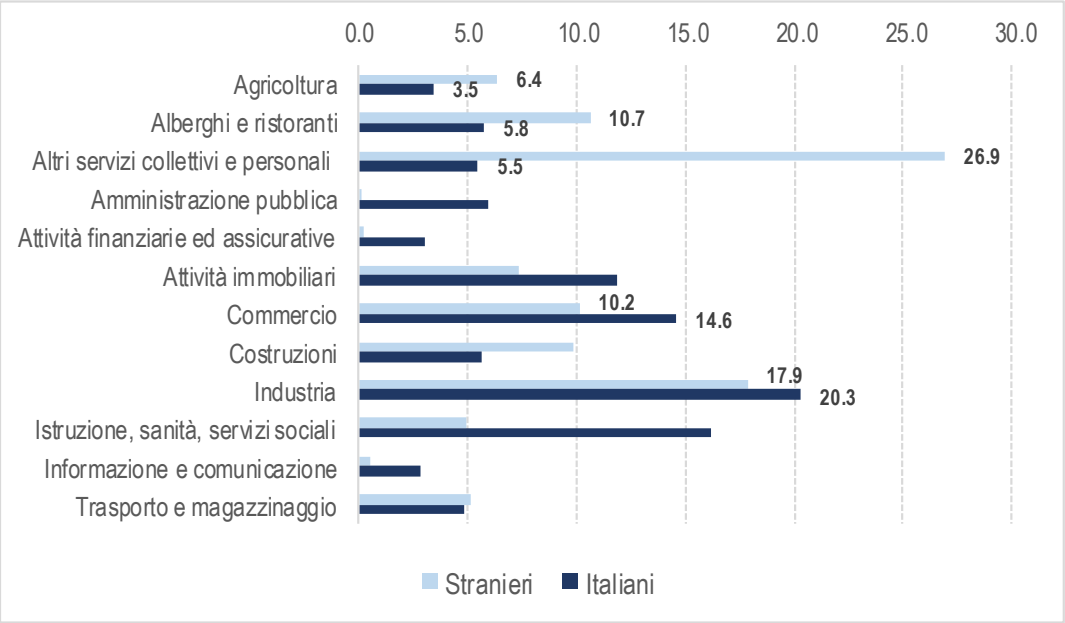
Fonte: M.C. Macri (ed): *Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana* (CREA, 2019); INPS: *Mondo agricolo*, 2018.

[3] ISTAT: *Andamento dell'economia agricola, Anno 2018* (Roma 2019). Nel terzo trimestre del 2019, l'ISTAT stimava gli occupati in agricoltura ad oltre 900 mila unità, pari a 3,8% dell'occupazione totale. ISTAT, *Occupati per macrosettori economici. Dati trimestrali destagionalizzati* (12 dicembre 2019).
[4] ISTAT: *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2014-2017*. (Roma, ottobre 2019)
[5] M.C. Macri (ed): *Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana* (CREA, 2019); INPS: *Mondo agricolo*, 2018.

Il lavoro in agricoltura ha subìto degli importanti cambiamenti nel corso degli anni, sia nella composizione e provenienza della forza lavoro – con la diminuzione del numero dei lavoratori nazionali e l'incremento del numero dei lavoratori stranieri – sia da un punto di vista contrattuale, con la crescita del ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato (si veda la Tavola 1).

Oltre l'82% dei lavoratori del settore agricolo sono italiani, mentre l'11,4% è rappresentato da lavoratori provenienti da Paesi al di fuori dell'Unione Europea (soprattutto di nazionalità marocchina, indiana, albanese, tunisina e senegalese), regolarmente residenti in Italia. Il rimanente 6.5% è costituito da cittadini europei (soprattutto di nazionalità rumena, polacca e bulgara).[6] La maggioranza dei lavoratori agricoli sono uomini (73.1%), mentre l'occupazione femminile in agricoltura (26,9% del totale dei lavoratori) è in diminuzione. Anche per le lavoratrici agricole italiane, vi è stata una diminuzione del tasso d'impiego (-25%) come anche per le e polacche (-35%), mentre è notevolmente aumentata la presenza delle lavoratrici pakistane (+175%), indiane (+78%) e senegalesi (+67%). Nel periodo precedente e successivo alla crisi economica e finanziaria del 2008, la distribuzione degli occupati per settore di attività economica rimane sostanzialmente invariata per i lavoratori italiani, mentre per quelli stranieri la partecipazione in agricoltura è più che raddoppiata (dal 3% del 2008 al 6.4% del 2018).[7]

Grafico 1: Distribuzione degli occupati per settore di attività, italiani e stranieri, 2018



Fonte: *IX Rapporto Annuale: Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia (*2019), op.cit.

La tipologia contrattuale prevalente nel settore agricolo è il contratto a tempo determinato. Circa il 90% degli occupati nel settore ha tale tipo di contratto, peraltro in crescita negli anni. Al contrario, i contratti a tempo indeterminato diminuiscono sia per i lavoratori italiani che per quelli stranieri (Tavola 1).

[6] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione: *IX Rapporto Annuale: Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia (*Roma, 2019).
[7] M.C. Macri (ed): *Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana* (CREA, 2019)

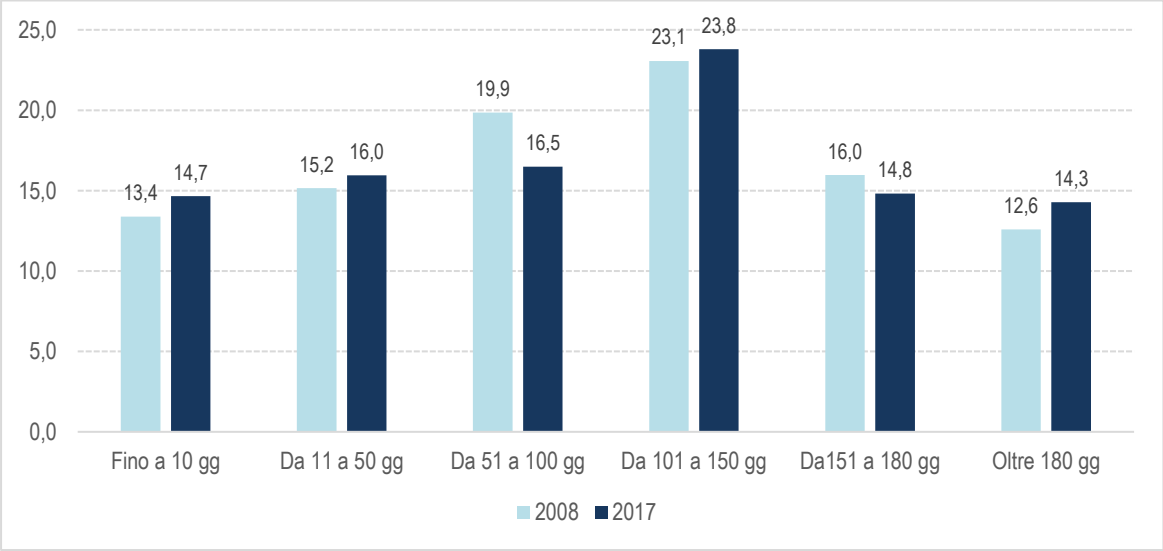
Tavola 1: Percentuale di lavoratori italiani e stranieri per professione e carattere dell'occupazione, 2018

	Operai agricoli italiani		Operai agricoli stranieri	
	Tempo indeterminato	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Tempo determinato
2009	11.7	88.3	9.0	91.0
2011	12.4	87.6	7.9	92.1
2013	12.3	87.7	7.6	92.4
2015	11.9	88.1	6.8	93.2
2017	11.4	88.6	6.4	93.6

Fonte: M.C. Macri (ed): *Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana* (CREA, 2019); INPS: *Mondo agricolo*, vari anni.

La maggior parte dei lavoratori agricoli viene impiegato in agricoltura per un periodo di tempo compreso tra le 101 e le 150 giornate l'anno. Nell'ultimo decennio, il numero di lavoratori agricoli impiegati per meno di 50 giornate l'anno è aumentato di circa il 10%, per un totale di circa 320 mila lavoratori nel 2017 (Grafico 3).

Grafico 3: Percentuale di operai agricoli iscritti all'INPS per giornate di lavoro, 2008-2017



Fonte: INPS: *Mondo agricolo*, vari anni.

I lavoratori italiani, indiani e tunisini hanno, in generale, contratti di lavoro più lunghi - oltre i 100 giorni annui - mentre la maggior parte dei lavoratori provenienti dall'Africa occidentale, Pakistan, Polonia, Bulgaria e Romania hanno contratti di non più di 50 giornate l'anno.

In base a quanto riportato dalle stime dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il tasso di lavoro non regolare tra gli addetti all'agricoltura è il più elevato tra tutti i settori economici, attestandosi al 24,2% nel 2018 – con un'incidenza di lavoro irregolare tra i lavoratori dipendenti pari al 34,9%.[8] Applicando il tasso di irregolarità al totale dei lavoratori dipendenti nel settore agricolo nel 2018 (circa 470 mila lavoratori), si ottiene una stima di lavoratori irregolari di circa 164 mila unità.[9] Queste stime

[8] ISTAT: *Occupazione regolare, irregolare e popolazione* (ISTAT, edizione settembre 2019)
[9] Il tasso di irregolarità tra i lavoratori dipendenti in agricoltura è stimato dall'ISTAT sulla base dei Conti nazionali, mentre le stime sul totale dei lavoratori dipendenti nel settore agricolo derivano dalla rilevazione campionaria sulle forze di lavoro.

non tengono, però, conto dei lavoratori stranieri senza titolo di soggiorno o non iscritti alle liste anagrafiche. Le stime del Ministero dell'economia e delle finanze indicano che l'evasione fiscale contributiva per i lavoratori dipendenti irregolari nel settore agricolo nel 2016 si attestava tra i 642 milioni ed il miliardo di euro.[10]

2. Caratteristiche del fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura

Lo sfruttamento lavorativo è costituito da forme illegali di intermediazione, reclutamento e organizzazione della manodopera al di fuori dei canali di collocamento regolari, in violazione delle disposizioni in materia di orario di lavoro, minimi salariali, contributi previdenziali, salute e sicurezza sul lavoro, nonché a condizioni di vita degradanti imposte ai lavoratori e lavoratrici approfittando del loro stato di vulnerabilità o di bisogno. Nel caso sussista anche coercizione (violenza, minacce, sequestro dei documenti, restrizione della libertà personale), lo sfruttamento lavorativo assume la forma estrema di lavoro forzato.

Il termine "caporalato" fa riferimento al sistema illecito d'intermediazione e sfruttamento del lavoro da parte di intermediari illegali (*caporali*) che arruolano la manodopera. Tratto cruciale del caporalato è il monopolio del sistema di trasporto, che costringe i lavoratori e le lavoratrici a dover pagare una somma di denaro per il loro spostamento da e verso i luoghi di lavoro. Tale sistema di intermediazione risulta più diffuso quanto è maggiore la distanza tra le aziende e le persone in cerca di lavoro e quando l'organizzazione del lavoro in squadre risulta particolarmente complicata. La gestione illegale della domanda e offerta di lavoro e le infiltrazioni mafiose nella filiera agroalimentare muovono in Italia un'economia illegale e sommersa di oltre cinque miliardi di euro.[11]

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, caratterizzato da una prevalenza di rapporti di lavoro di breve durata e da un'accentuata stagionalità. L'occupazione agricola degli ultimi decenni ha visto la contrazione del numero delle lavoratrici e dei lavoratori italiani e una crescita di tre volte del numero dei lavoratori stranieri (sia europei che provenienti da Paesi terzi).[12] I dati ufficiali fotografano solo parzialmente la progressiva crescita dei lavoratori stranieri nel settore, dato che sfuggono alla contabilità statistica i lavoratori sprovvisti di titoli di soggiorno e tutele contrattuali, come pure la parte di lavoro irregolare (*lavoro grigio*) dei lavoratori occupati in modo parzialmente regolare.[13]

Ulteriori evidenze della rilevanza del fenomeno dello sfruttamento lavorativo nel settore agricolo derivano dai dati dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL). Nel 2018, su oltre 7 mila accertamenti effettuati, si è registrato un tasso di irregolarità pari al 54.8% con oltre 5 mila lavoratori interessati dalle violazioni. L'azione ispettiva a contrasto delle cosiddette *cooperative spurie*, inoltre, ha accertato l'occupazione irregolare di oltre 28 mila persone. Nello stesso anno le attività di contrasto al reato d'intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo hanno interessato 1.474 lavoratori, di cui il 46% è risultato essere totalmente irregolare. Tra i lavoratori irregolari, circa il 74% erano impiegati nel settore agricolo e oltre la metà erano cittadini stranieri. Tali dati non hanno valore statistico, ma evidenziano l'importanza del fenomeno e la necessità di un rafforzamento delle attività di prevenzione e contrasto.

[10] Ministero dell'economia e delle finanze: *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale contributiva – anno 2019* (Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2019), pp.101.
[11] Osservatorio Placido Rizzotto, FLAI-CGIL: *Quarto rapporto su agromafie e caporalato* (Roma, 2018).
[12] Vedasi ISTAT: Occupati (migliaia), posizione professionale e cittadinanza (2008-2018); e MLPS, Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazioni: Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati (2011 e 2019).
[13] In quest'ultima casistica rientra ad esempio il lavoratore agricolo formalmente assunto, ma per il quale il datore di lavoro denuncia all'istituto previdenziale un numero di giornate lavorate inferiore a quelle realmente svolte.

Tra i fattori di rischio che determinano un'alta incidenza dello sfruttamento lavorativo in agricoltura si annoverano: (i) il massiccio impiego di manodopera per brevi periodi e in luoghi isolati rispetto ai centri abitati, che spesso portano alla creazione di insediamenti informali (ii) i servizi di trasporto e alloggio inadeguati alle esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici del settore; (iii) la precaria condizione giuridica di diversi lavoratori migranti. Per quanto riguarda le lavoratrici e i lavoratori stranieri, un ulteriore fattore di rischio è spesso legato alla mancanza di un titolo giuridico per soggiornare e lavorare in Italia. Oltre allo sfruttamento lavorativo e a retribuzioni inferiori rispetto agli uomini, le braccianti agricole, sia italiane che straniere, sono più esposte a violenza e molestie nei luoghi di lavoro.

La dispersione di valore che avviene lungo la filiera agroalimentare, a causa della frammentazione degli operatori, dell'organizzazione logistica e del funzionamento dell'industria di trasformazione che incide sul prezzo dei prodotti agricoli riconosciuti ai produttori (su 100 euro destinati dal consumatore all'acquisto di prodotti alimentari, il margine in capo all'imprenditore agricolo è inferiore ai due euro) può spingere alla soddisfazione di tutta o parte della domanda di lavoro agricolo attraverso il ricorso al lavoro non dignitoso.[14]

2.1. Sfruttamento lavorativo e lavoro forzato: modello di riferimento

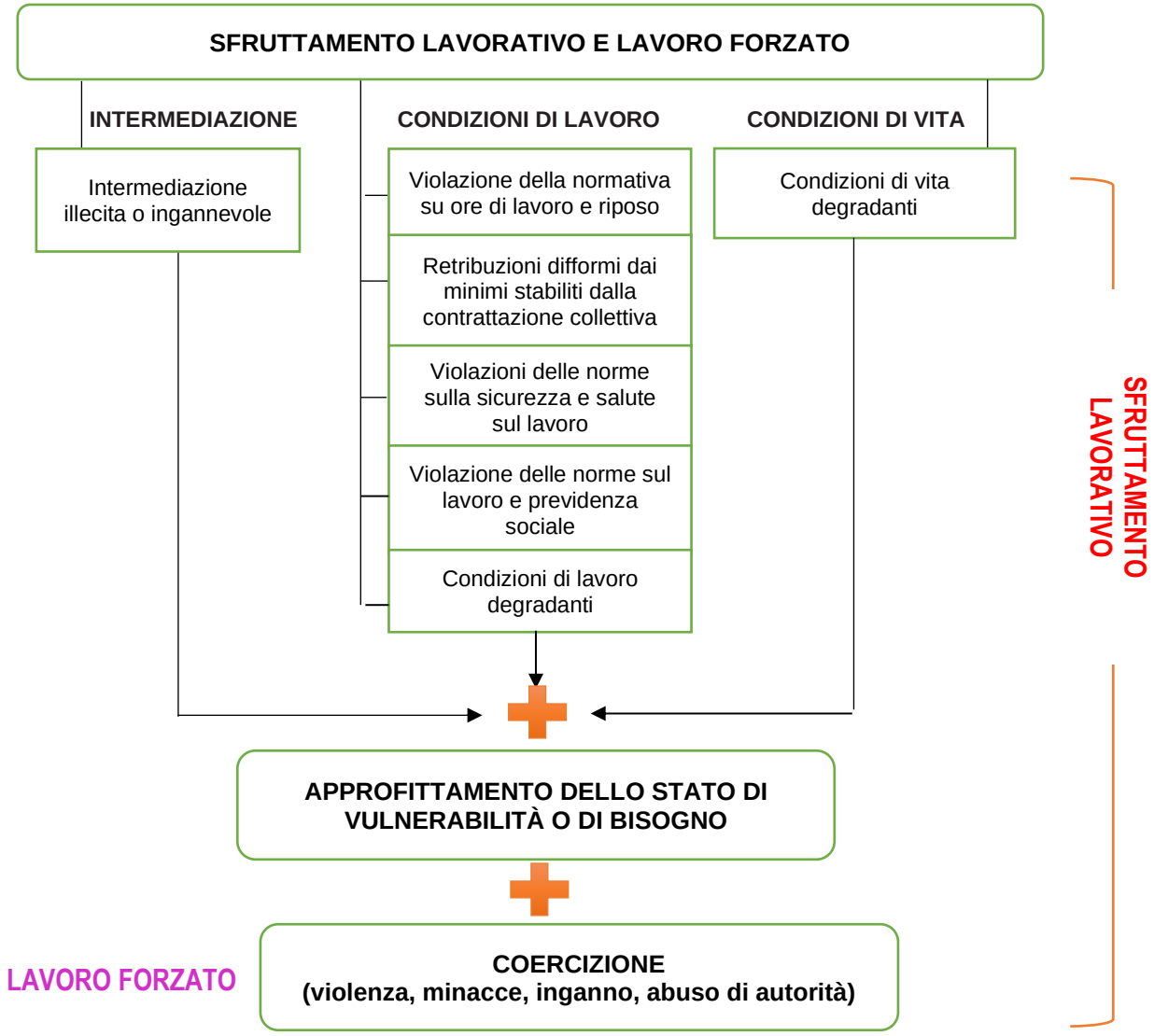
Il modello elaborato nel Grafico 4 propone, in forma schematica, le condizioni che costituiscono lo sfruttamento lavorativo ed il lavoro forzato. Il modello è il risultato della sintesi tra gli indicatori di lavoro forzato dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), gli indicatori di traffico di esseri umani per lo sfruttamento lavorativo - sviluppati dall'OIL e dalla Commissione Europea - e gli indici di sfruttamento lavorativo e intermediazione illecita previsti dalla Legge n. 199/2016.[15]

Il modello mostra come lo sfruttamento lavorativo comprenda tre ambiti: il reclutamento del lavoratore (*intermediazione*), le condizioni cui il lavoratore è sottoposto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa (*condizioni di lavoro*) e le condizioni in cui lo stesso si trova a vivere (*condizioni di vita*). Affinché si configuri lo sfruttamento lavorativo è necessario che, insieme all'approfittamento dello stato di vulnerabilità o di bisogno, sussista almeno una delle condizioni elencate in uno dei tre ambiti. Se alle componenti sopraindicate si aggiunge anche la coercizione (violenza, minacce, sequestro dei documenti, restrizione della libertà personale), lo sfruttamento lavorativo assume la forma estrema di lavoro forzato.

[14] Milan Centre for Food Law and Policy: *Best practices against work exploitation in agriculture* (2018); Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA): *Consumi alimentari delle famiglie italiane*, varie edizioni; NOMISMA-UNAPROA: *Secondo Rapporto sulla competitività del settore ortofrutticolo nazionale* (Bologna, 2016).

[15] International Labour Office: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children* (ILO, Geneva, 2012); ILO and EC: *Operaational indicators of trafficking of human beings* (ILO, Geneva, 2009); Legge 29 ottobre 2016, n.199 *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*; Ispettorato Nazionale del Lavoro: *Art. 603 bis c.p. intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro – attività di vigilanza – Linee guida* (Circolare n. 5 del 2019).

Grafico 4: Modello di riferimento dello sfruttamento lavorativo, intermediazione illecita e lavoro forzato



- ***Intermediazione illecita o ingannevole***: l'intermediazione illecita si riferisce al reclutamento di manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi, in condizioni di sfruttamento. Lo sfruttamento sussiste anche nel caso in cui il lavoratore venga reclutato con l'inganno circa le condizioni di lavoro (contratto, orario, periodi di riposo, salario, identità del datore di lavoro o luogo dell'attività lavorativa), di trasporto o di alloggio.[16]

- ***Violazione della normativa sull'orario di lavoro***: tale violazione riguarda gli orari di lavoro eccessivi ed il mancato rispetto dei periodi di riposo (giornalieri, settimanali e ferie annuali).

- ***Nessuna retribuzione o retribuzione inferiore ai minimi salariali***: il mancato pagamento del salario o la corresponsione di salari inferiori ai livelli salariali minimi o non proporzionati alla prestazione di lavoro, costituisce sfruttamento lavorativo. Sono da considerarsi tali anche situazioni in cui la retribuzione venga corrisposta "in natura" o nei casi in cui la stessa venga decurtata in maniera sostanziale per vitto e alloggio.[17]

[16] ILO and EC: *Operational indicators of trafficking of human beings*, 2009, op.cit.
[17] Ibid.

- ***Violazione delle norme su salute e sicurezza sul lavoro:*** lo sfruttamento si materializza nei casi di violazioni delle norme su salute e sicurezza sul lavoro che mettano in pericolo il lavoratore.
- ***Violazione delle norme sul lavoro e sulla previdenza sociale:*** lo sfruttamento lavorativo si concretizza nei casi in cui il lavoratore è costretto a lavorare senza contratto, o qualora il contratto sottoscritto non sia rispettato, o i contributi previdenziali non vengano corrisposti e vi sia l'approfittamento dello stato di bisogno o vulnerabilità del lavoratore.
- ***Condizioni di lavoro degradanti:*** si materializzano nelle situazioni di stress psico-fisico e lavorativo quando: (i) il trasporto verso i luoghi di lavoro è effettuato con veicoli e in condizioni inadeguate, tali da mettere in pericolo le persone; (ii) lo svolgimento dell'attività lavorativa avvenga in condizioni metereologiche avverse, senza adeguati dispositivi di protezione individuale; (iii) sia esclusa la possibilità di comunicazione tra i lavoratori o altri soggetti; (iv) non vi siano locali adeguati per necessità fisiologiche; o (v) il lavoratore sia sottoposto a metodi di sorveglianza pressanti (presenza fisica costante del datore di lavoro/fiduciario) o degradanti.
- ***Condizioni di vita degradanti***: includono la negazione della libertà di scelta in merito al luogo o alle condizioni di vita, o il fatto di essere costretti a vivere in condizioni malsane o insalubri o di sovraffollamento. Tali condizioni includono anche l'essere costretti a vivere per strada o in alloggi vicini ai luoghi di lavoro (spesso forniti dai datori di lavoro o dagli intermediari), o in alloggiamenti che non rispondono ai requisiti minimi di vivibilità (energia elettrica, servizi sanitari, pulizia).[18]

Il verificarsi di una delle condizioni di cui sopra è elemento necessario ma non sufficiente affinché si configuri lo sfruttamento lavorativo, che richiede anche l'approfittamento dello stato di vulnerabilità o di bisogno dei lavoratori. Per "stato di bisogno" si intende la condizione, anche provvisoria, di effettiva mancanza di mezzi per soddisfare le esigenze primarie. Ciò si concretizza nella strumentalizzazione, da parte del datore di lavoro o dell'intermediario, della situazione di vulnerabilità o debolezza del lavoratore. Lo sfruttamento lavorativo si esprime nella forma più grave di lavoro forzato quando il lavoratore è sottoposto a forme di coercizione. La coercizione include violenza, minacce o altre forme di punizione (ad esempio minaccia di denuncia all'autorità, confisca dei documenti d'identità o del cellulare, isolamento, privazione di cibo, acqua o riposo) nei confronti del lavoratore e della lavoratrice o dei membri delle loro famiglie.[19]

Nell'ordinamento italiano, la riformulazione dell'articolo 603 *bis* del codice penale da parte della Legge n. 199/2016 ha previsto due distinte figure di reato: (i) ***l'intermediazione illecita***, che persegue chiunque recluti manodopera per destinarla al lavoro presso terzi in condizione di sfruttamento; e (ii) ***lo sfruttamento lavorativo***, che punisce chiunque utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante attività di intermediazione illecita, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento. L'approfittamento dello stato di bisogno del lavoratore è elemento costitutivo di entrambe le fattispecie di reato.

Gli indici di sfruttamento lavorativo previsti dall'articolo 603 *bis* riguardano: (i) la reiterata violazione delle disposizioni sull'orario di lavoro ed il mancato rispetto dei periodi di riposo; (ii) il reiterato pagamento di retribuzioni inferiori ai livelli minimi stabiliti dai contratti collettivi o non proporzionati alla prestazione di lavoro; (iii) violazioni delle norme su salute e sicurezza sul lavoro; e (iv) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.[20] Rispetto al modello di riferimento, la normativa nazionale non prevede che la

[18] Ibid.
[19] ILO: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children*, 2012, op.cit.
[20] Per quanto riguarda la violazione delle norme su salute e sicurezza sul lavoro, le linee guida dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sottolineano come "(…) *l'indice sarà tanto più significativo quanto più gravi saranno le violazioni di carattere prevenzionistico accertate, mentre avranno evidentemente meno "peso" eventuali violazioni di carattere formale o altre*

violazione delle norme sul contratto di lavoro e sulla previdenza sociale costituiscano indice di sfruttamento lavorativo.

La riduzione o mantenimento in schiavitù e la tratta di esseri umani per sfruttamento (lavorativo, sessuale, accattonaggio e prelievo di organi) sono oggetto, rispettivamente, degli articoli 600 e 601 del codice penale, che puniscono questi reati con la detenzione da otto a venti anni di reclusione.

3. Interventi normativi, quadro istituzionale e politiche

3.1. Interventi normativi

Al fine di garantire una maggiore efficacia dell'azione di contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e armonizzare le diverse norme esistenti in materia, nel 2016 è stata introdotta la legge n. 199 contenente *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*.

Le norme che disciplinano lo sfruttamento lavorativo, l'intermediazione illecita e il lavoro forzato traggono origine dalla ratifica delle Convenzioni OIL sul lavoro forzato e sull'organizzazione del servizio di collocamento. In materia di sfruttamento lavorativo e lavoro forzato, l'articolo 600 del codice penale punisce chiunque riduca o mantenga una persona in uno stato di soggezione continuativa costringendola, senza possibilità di sottrarvisi, a prestazioni lavorative o sessuali o al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento. Questa norma, integrata da altre disposizioni riguardanti lo sfruttamento lavorativo tramite minacce, violenza o altre forme di coercizione e la tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento, è in conformità con i principi stabiliti delle Convenzioni dell'OIL sul lavoro forzato (Convenzione n. 29 del 1930) e sull'abolizione del lavoro forzato (Convenzione n. 105 del 1957), entrambe ratificate dall'Italia.

Al fine di reprimere le condotte specifiche di intermediazione illecita per sfruttamento lavorativo, l'articolo 603 *bis* punisce chiunque si avvantaggi delle prestazioni lavorative attraverso lo sfruttamento del lavoratore in stato di bisogno e chiunque svolga o si avvalga di intermediazione illecita di lavoro.[21] Questa norma tutela la persona del lavoratore e la sua libertà in conformità ai principi relativi all'organizzazione del servizio pubblico di collocamento previsto dalla Convenzione OIL n. 88 del 1948 e dalla Convenzione n. 181 del 1997 sulle agenzie private per l'impiego.

Per quanto attiene agli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura, la legge n 199/2016 rafforza la Rete del lavoro agricolo di qualità, introdotta nel 2014.[22] 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

---

violazioni che non vadano ad incidere in modo diretto sulla salute e sicurezza del lavoratore o la mettano seriamente in pericolo." Ispettorato Nazionale del Lavoro: *Linee guida intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro – attività di vigilanza* (Circolare n. 5/2019).

[21] La nuova formulazione dell'art. 603 *bis* c.p. introdotto nel 2011 stabilisce che è punito con la reclusione da uno a sei anni e una multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori. Soggiace alla stessa pena chi utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno. L'uso di minacce o violenza aumenta sia la pena detentiva che l'ammenda (2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato). L'Art 603-bis.2 prevede inoltre che in caso di condanna per i delitti previsti dall'articolo 603-bis, è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato.

[22] La Rete del lavoro agricolo di qualità è stata istituita presso l'INPS dall'art. 6 del D.L. n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla L. 116/2014, https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/20/14G00128/sg.

registrazione: l'applicazione dei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali, ed il fatto di non essere controllate o collegate a soggetti non in possesso dei requisiti di registrazione. Il meccanismo incentivante introdotto dalla normativa del 2014, che prevede che le ispezioni delle autorità pubbliche in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro siano orientate alle imprese non iscritte alla Rete (ad eccezione delle richieste di intervento attivate dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'autorità giudiziaria o dall'autorità amministrativa), rimane invariato.

Il decreto legislativo n. 150 del 2015 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive*) stabilisce i criteri per l'accreditamento dei servizi al lavoro offerti delle agenzie per il lavoro autorizzate. Il relativo decreto ministeriale attuativo stabilisce i criteri per il riconoscimento ad un operatore, pubblico o privato, dell'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti territoriali di riferimento, nonché la partecipazione alla rete dei servizi per le politiche del lavoro.

Le attività di prevenzione, promozione della legalità e contrasto al lavoro sommerso e irregolare sono rivedute dal decreto legislativo n. 149 del 2015 che riordina l'esercizio e coordinamento dell'attività di vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché la legislazione sociale su tutto il territorio nazionale.

La legge n. 198 del 2006 "*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*" prevede la tutela contro le discriminazioni che si possono verificare sul luogo di lavoro, dall'assunzione alla fine del rapporto di lavoro, comprendendo anche i livelli retributivi.

In materia di tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento lavorativo, la legge n. 228 del 2003, "*Misure contro la tratta di persone*", e l'articolo 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998, "*Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*" contengono strumenti di tutela delle vittime conformi a quanto previsto dal diritto internazionale e dalla disciplina europea[23]. L'Italia ha anche recepito la direttiva europea sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (Direttiva 2011/36/UE recepita in Italia con il D.lgs. 4 marzo 2014 n. 24) che prevede il rilascio di permessi di soggiorno speciali come meccanismo di tutela delle vittime di sfruttamento provenienti da paesi extra-UE.

L'ordinamento italiano prevede, inoltre, disposizioni che consentono alle vittime di sfruttamento provenienti da Paesi terzi di sottrarsi dalla condizione di sfruttamento e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.[24] Nello specifico, l'articolo 18 del Testo Unico sull'immigrazione (D.lgs. 286 del 1998) disciplina il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale adesso denominato "casi speciali". Tale tutela è azionabile ogniqualvolta siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento, anche in ambito lavorativo, nei confronti di uno straniero.[25]

---

[23] Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale, ratificata dall'Italia nel 2006 con legge 146/2006 (http://www.parlamento.it/parlam/leggi/06146l.htm).

[24] L'Italia ha recepito anche la direttiva 2009/52/UE relativa a sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, (D.lgs. 16 luglio 2012 n. 109) che prevede il rilascio di speciali permessi di soggiorno a tutela delle vittime di sfruttamento provenienti da paesi extra-UE.

[25] Questo principio è stato ribadito dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 1050/M(8) del 28.5.2007, http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/old_servizi/legislazione/immigrazione/index.html?pageIndex=6

3.2. Quadro istituzionale

Il contrasto allo sfruttamento lavorativo, al caporalato e al lavoro forzato in agricoltura vede il coinvolgimento diretto di diverse istituzioni pubbliche, sia a livello nazionale che territoriale.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) coordina le politiche del lavoro e i rapporti tra le parti sociali. La Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione promuove e cura le iniziative afferenti alle politiche attive e al coinvolgimento dei servizi competenti nelle attività di inserimento e reinserimento sociale e lavorativo e dei lavoratori stranieri. La Direzione, inoltre, coordina le iniziative volte all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e gestisce gli interventi di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e di reinserimento socio-lavorativo finanziati dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), dal Fondo Sociale Europeo (Programma Operativo Nazionale Inclusione) e dal Fondo Nazionale Politiche Migratorie.[26] La Direzione Generale dei rapporti di lavoro e delle relazioni industriali ha la responsabilità di monitorare l'attuazione della legislazione riguardante i rapporti di lavoro, la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, mentre la Direzione Generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese coordina le iniziative progettuali del terzo settore in materia di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo. La Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale è responsabile per la programmazione delle politiche di contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alla grave emarginazione e per l'attuazione del Piano nazionale di contrasto alla povertà. Tale Direzione coordina l'applicazione della normativa sulle prestazioni assistenziali e gestisce i Fondi nazionali per le politiche sociali e per la lotta alla povertà ed esclusione sociale. Al fine di prevenire e contrastare le discriminazioni di genere e la violenza e le molestie sul lavoro, è stata istituita - presso il MLPS – la figura delle consigliere di parità, presenti a livello nazionale, regionale e provinciale.

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF), attraverso l'erogazione di incentivi nel settore agroalimentare, promuove interventi per una migliore distribuzione del valore all'interno della filiera con la finalità di garantire ai produttori un'adeguata remunerazione. Il MIPAAF mira a sostenere e sviluppare le potenzialità delle zone rurali in tutto il territorio italiano anche attraverso l'attuazione del Programma di Sviluppo Rurale Nazionale, cofinanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Tale programma si declina a livello regionale nei Piani di Sviluppo Rurale (PSR).

Il Dipartimento libertà civili ed immigrazione del Ministero dell'interno concorre all'analisi ed alla programmazione delle politiche migratorie, anche con finanziamenti del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI). Il Dipartimento ha anche il compito di coordinare le azioni dei Consigli territoriali per l'immigrazione istituiti presso le Prefetture, le quali svolgono attività d'impulso e coordinamento a livello locale attraverso l'azione dei Prefetti. Il Dipartimento di pubblica sicurezza dello stesso Ministero è titolare delle attività connesse alla gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica e del contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura. Quest'ultimo Dipartimento gestisce inoltre il Programma Operativo Nazionale Legalità cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo. Il Programma prevede un'azione di sistema per il contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione, per la diffusione della cultura della legalità e per il miglioramento delle condizioni di soggiorno e di fruizione dei servizi da parte delle vittime del caporalato.

[26] Nel maggio 2015 è stata sottoscritta la Convenzione che regola i rapporti tra il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, responsabile del FAMI e la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione sulle priorità migrazione legale (art. 8 Regolamento (UE) n. 516/2014) e integrazione (art. 9 Regolamento (UE) n. 516/2014). Con successivo *addendum* dell'ottobre 2018 alla DG immigrazione e politiche di integrazione sono state affidate ulteriori risorse per la realizzazione di interventi di integrazione socio-lavorativa, anche tramite attività di agricoltura sociale.

Il Ministero della giustizia assicura il sostegno agli operatori impegnati nei procedimenti giudiziari in materia di sfruttamento lavorativo, mentre il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha la responsabilità di coordinare, in partenariato con le Regioni e gli Enti Locali, l'erogazione dei servizi di trasporto. L'Autorità giudiziaria, attraverso la Direzione Nazionale Antimafia ha il compito di coordinare e dare impulso a tutte le indagini svolte dalle Direzioni Distrettuali Antimafia, ossia a tutte le indagini contro la criminalità organizzata italiana o transazionale, tra le quali quelle in materia di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri è l'organismo deputato a coordinare, monitorare e valutare gli esiti delle politiche di prevenzione, contrasto e protezione sociale delle vittime di tratta di esseri umani.[27] Il Dipartimento è inoltre responsabile dell'attuazione degli interventi previsti nel Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani e della gestione del Fondo anti-tratta

All'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) è affidata la responsabilità di coordinare la rete nazionale dei servizi per il lavoro, nonché la gestione dell'albo nazionale delle agenzie per il lavoro accreditate. Alla luce di tali funzioni, l'Agenzia è direttamente coinvolta nella prevenzione del fenomeno dell'intermediazione illecita. L'ANPAL è inoltre Autorità di Gestione per quanto riguarda il Programma Operativo Nazionale Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (PON SPAO). Il Programma, cofinanziato a valere sul FSE, è volto a supportare le riforme nazionali in materia di occupazione e contrasto alla disoccupazione oltre che in materia di inclusione sociale dei soggetti più vulnerabili. Tali obiettivi sono perseguiti in stretto rapporto con gli interventi previsti dai Programmi Operativi Regionali.

L'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) esercita e coordina su tutto il territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché legislazione sociale. Presso la sede dell'INL opera, alle dipendenze del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Comando carabinieri per la tutela del lavoro, specializzato in materia di lavoro, che svolge anche funzioni di polizia giudiziaria. La Guardia di Finanza è il corpo di polizia responsabile del contrasto all'economia sommersa.

Nell'ambito della tutela dei lavoratori agricoli, il decreto legislativo n. 91 del 2014 affida all'Istituto di previdenza sociale (INPS) la Presidenza della cabina di regia che sovraintende all'attività della Rete del lavoro agricolo di qualità.[28] Alla cabina di regia sono affidati i compiti di monitoraggio, controllo e promozione in materia di politiche attive per contrastare il lavoro sommerso e l'evasione contributiva nelle attività agricole. L'INPS, oltre a curare l'istruttoria dei procedimenti di iscrizione e cancellazione delle imprese alla Rete, assicura tutte le attività per l'assolvimento dei compiti affidati alla cabina di regia.

Le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva in materia di trasporto regionale e di formazione professionale. Per quanto riguarda le politiche attive per il lavoro e la gestione dei Centri per l'impiego, le Regioni hanno il compito di garantire i livelli essenziali di prestazioni del servizio stabiliti di concerto con l'ANPAL e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Alle Regioni è anche affidata la responsabilità di fissare i livelli essenziali di prestazioni dei trasporti, mentre gli Enti locali garantiscono la gestione dei servizi pubblici. Le Regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano gestiscono i Programmi regionali di sviluppo rurale, progettati sulla base del Piano strategico

[27] Il mandato del Dipartimento nella lotta alla tratta è contenuto nel Decreto Legislativo n. 24 del 2014 che recepisce la Direttiva europea n. 36 del 2011 relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime.

[28] La Cabina di Regia è costituita da rappresentanti dei Ministeri che sovraintendono alle attività affidate alla Cabina, da rappresentanti dell'Agenzia delle entrate, dell'ANPAL, della Conferenza delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché da rappresentanti dei lavoratori subordinati del settore, dei datori di lavoro, dei lavoratori autonomi dell'agricoltura e delle associazioni delle cooperative agricole firmatarie di CCNL del settore agricolo.

nazionale e finanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale. Le Regioni e gli Enti locali concorrono alla programmazione e all'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (**legge 328/2000)**. In aggiunta, la programmazione del Fondo Sociale Europeo prevede l'elaborazione di Programmi Operativi Regionali per declinare a livello territoriale le azioni previste a livello nazionale per la programmazione e lo sviluppo di un sistema integrato di interventi finalizzati a favorire l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti regolarmente presenti in Italia.

Gli Enti locali hanno competenze in materia di edilizia pubblica e sull'assegnazione degli alloggi.[29]

3.3 Politiche e misure di prevenzione e contrasto

Gli elementi della politica di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo sono articolati nella legge n. 199 del 2016 che prevede la promozione di modalità sperimentali di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo, la realizzazione di forme efficienti di trasporto dei lavoratori, il monitoraggio dell'andamento del mercato del lavoro agricolo, la promozione di politiche attive del lavoro e di contrasto al lavoro sommerso, l'organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale e l'assistenza dei lavoratori stranieri.

Le politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo s'inseriscono nell'ampia cornice della promozione del lavoro dignitoso e negli obblighi internazionali dell'Italia derivanti dall'adesione all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e dalla realizzazione dei relativi Obiettivi, in particolare l'Obiettivo 8 sulla crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, l'occupazione piena e il lavoro dignitoso per tutti.

L'approccio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in tema di contrasto allo sfruttamento lavorativo è finalizzato a: (i) migliorare il sistema dei servizi per il lavoro e la trasparenza del reclutamento di manodopera, l'integrazione socio-lavorativa delle persone e la qualità della filiera delle imprese che operano in agricoltura; (ii) espandere la collaborazione con i competenti organi ispettivi per il contrasto e la prevenzione dell'illegalità; e (iii) rafforzare la Rete del lavoro agricolo di qualità.

A questo riguardo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, parallelamente e in sinergia con lo sviluppo dei lavori del Tavolo, ha attivato un intervento di prevenzione, supporto, integrazione e accompagnamento al lavoro di cittadini di Paesi terzi vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, sull'intero territorio nazionale, attraverso le risorse del FAMI e del Fondo sociale europeo (FSE). Le azioni, in fase di avvio, sono finalizzate: (i) alla creazione di presidi mobili in contesti particolarmente critici per favorire la fuoriuscita dai "ghetti" attraverso l'inserimento in programmi di integrazione lavorativa, abitativa e linguistica; (ii) al potenziamento, in collaborazione con i servizi per l'impiego, di validi strumenti di intermediazione della domanda e offerta di lavoro per agevolare le assunzioni regolari dei lavoratori; e (iii) alla promozione dell'agricoltura etica e di qualità per favorire lo sviluppo economico del territorio e contrastare lo sfruttamento del lavoro. Il suddetto Ministero, inoltre, è capofila di un progetto realizzato in partenariato con le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e l'Ispettorato Nazionale del Lavoro (Progetto SU.PRE.ME). Finanziato nel quadro delle misure emergenziali FAMI per oltre 30 milioni di euro, tale progetto si propone di realizzare un Piano straordinario integrato di interventi per il contrasto dello sfruttamento lavorativo nelle Regioni coinvolte e la transizione da insediamenti inadeguati verso soluzioni conformi a standard

[29] Al Tavolo operativo presieduto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, le Regioni sono rappresentate dai delegati nominati dalla Conferenza Stato-Regioni, e gli Enti Locali dai rappresentanti dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI).

di vita dignitosi. In complementarietà con tale intervento, una seconda iniziativa (Progetto P.I.U.' SU.PRE.ME) prevede la progettazione e l'attuazione di percorsi individualizzati finalizzati all'autonomia socioeconomica dei lavoratori migranti. Il Ministero ha, inoltre, sottoscritto un Accordo di programma con l'Ispettorato nazionale del lavoro per sostenere azioni innovative nelle Regioni del centro-nord finalizzate alla formazione degli ispettori ed alla creazione di *task force* specializzate nel contrasto allo sfruttamento lavorativo. È stato infine avviato un progetto sperimentale che coinvolge attori del terzo settore in iniziative pilota finalizzate alla transizione a forme di lavoro dignitoso di lavoratori che versano in condizioni di sfruttamento lavorativo.

Il Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (2016 - 2018) definisce una strategia unitaria di intervento per la prevenzione e il contrasto della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani e azioni finalizzate alla sensibilizzazione, emersione e integrazione delle vittime.[30] Il programma unico di emersione si realizza mediante progetti a livello territoriale finalizzati ad assicurare ai soggetti destinatari adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza ai fini dell'integrazione sociale.[31] Le iniziative progettuali sono finanziate dal Fondo per le misure anti-tratta, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che ne cura la gestione.

I Contratti di filiera e di distretto costituiscono uno dei principali strumenti a disposizione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali per il sostegno degli investimenti nel settore agroalimentare. Questi contratti permettono di realizzare programmi d'investimento integrati a carattere interprofessionale, nei diversi ambiti del settore agroalimentare; attività di produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione; promozione e pubblicità di prodotti di qualità certificata o biologici; ricerca e sperimentazione. Nel 2019, l'investimento pubblico in questi strumenti ammontava a 520 milioni di euro (210 milioni in contributi in conto capitale finanziati dal Fondo di sviluppo e coesione e 310 milioni di euro di finanziamenti agevolati).

Il Ministero dell'interno, Dipartimento di Pubblica sicurezza, gestisce il Programma operativo nazionale "Legalità" che si concentra sul supporto alla pubblica amministrazione nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, al fine di rendere più sicure le aree produttive, sostenendo la cultura della legalità e il miglioramento delle condizioni di soggiorno e di fruizione dei servizi da parte delle vittime del caporalato. Il Programma è destinato alle Regioni meno sviluppate ed in transizione (meridionali e centro-meridionali) ed è co-finanziato con risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo. In particolare il Programma prevede il recupero dei patrimoni confiscati per promuovere l'inclusione e l'innovazione sociale ed il sostegno ad azioni volte a favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità.

[30] Un nuovo Piano, relativo al triennio 2019-2021, è in corso di elaborazione e si coordinerà con le linee d'indirizzo previste dal presente Piano.
[31] Il programma unico di emersione è definito dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2016.

PARTE II AREE PRIORITARIE DI INTERVENTO

4. Identificazione dei problemi e priorità di intervento

La definizione delle priorità per la prevenzione e il contrasto allo sfruttamento lavorativo è stata sviluppata in relazione a sei tematiche principali: (i) le attività di vigilanza e ispezione; (ii) la qualità della filiera produttiva agroalimentare; (iii) l'intermediazione e i servizi per il lavoro; (iv) il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità; (v) i trasporti; (vi) gli alloggi e le foresterie temporanee. A queste si affiancano tre priorità trasversali e la priorità d'intervento che mira al reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento.

4.1. Priorità trasversali

Le priorità trasversali del Piano riguardano interventi comuni a diverse tematiche. La trasversalità di queste aree di intervento emerge dai lavori che hanno portato alla definizione delle azioni prioritarie del Piano triennale e dai contributi resi alle Commissioni parlamentari riunite lavoro e agricoltura nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sul fenomeno del cosiddetto "caporalato" in agricoltura*.[32]

4.1.1. Sistema informativo

La mancanza di un sistema di elaborazione e messa a disposizione delle informazioni raccolte dalle istituzioni nazionali e territoriali responsabili dei vari aspetti dello sfruttamento lavorativo rende particolarmente complessa la programmazione e gestione degli interventi.

Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura è un fenomeno che interessa tutto il territorio nazionale. Alcune aree geografiche, tuttavia, evidenziano una maggiore frequenza degli episodi di sfruttamento. Le informazioni e i dati raccolti dalle istituzioni e organi preposti agli interventi di prevenzione, contrasto e protezione, sia a livello nazionale che territoriale, hanno dato origine a una molteplicità di sistemi informativi e banche dati che richiedono un'azione di inter-operatività. L'indisponibilità di stime statistiche affidabili sul fenomeno dello sfruttamento dei lavoratori e delle lavoratrici in agricoltura, infine, rende difficile la programmazione degli interventi e delle risorse finanziarie da parte delle istituzioni nazionali e territoriali competenti.

La priorità d'intervento si focalizza sullo sviluppo di un sistema informativo per la programmazione degli interventi del Piano triennale e, in generale, per il monitoraggio del mercato del lavoro agricolo, con particolare attenzione alla situazione delle lavoratrici agricole.

4.1.2. Protezione e assistenza

L'erogazione e la gamma dei servizi di protezione e assistenza richiedono l'intervento di una molteplicità di attori, istituzionali e non, che operano in diversi ambiti specialistici (tutela della salute, servizi sociali e di assistenza legale). Esistono, inoltre, numerosi servizi di protezione e assistenza spesso erogati sulla base dello status delle vittime (vittime di tratta, di sfruttamento sessuale, di sfruttamento lavorativo, minori non accompagnati, vittime di violenza e molestie sul luogo di lavoro),

[32] Per i resoconti stenografici delle indagini conoscitive sul fenomeno, vedasi: https://www.camera.it/leg18/203?idCommissione=13&calendario=false.

piuttosto che sull'identificazione di percorsi basati sui bisogni individuali. Talune disposizioni normative, inoltre, rafforzano questa diversità di trattamento, piuttosto che ampliare la gamma di servizi disponibili.

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.

4.1.3. Informazione e sensibilizzazione

Molti lavoratori e lavoratrici, soprattutto i cittadini di altri Paesi, non hanno accesso alle informazioni sui loro diritti, sulle condizioni di lavoro e sui servizi disponibili presso le istituzioni pubbliche, le organizzazioni intermedie, associazioni del terzo settore ed altri attori. I consumatori non hanno strumenti per tracciare i prodotti che acquistano. Le imprese agricole che operano in conformità alla normativa sulla qualità e provenienza dei prodotti agricoli, come pure della legislazione del lavoro e sociale devono spesso confrontarsi con la concorrenza sleale di coloro che non le rispettano.

L'estensione delle iniziative di sensibilizzazione, prevenzione e promozione consentirà ai lavoratori, alle imprese e ai consumatori di acquisire una maggior consapevolezza sul lavoro agricolo di qualità, sulla sostenibilità delle imprese agricole che operano nel pieno rispetto delle regole e sulla qualità e provenienza dei prodotti agricoli.

La priorità di intervento si focalizza su attività di comunicazione istituzionale e sociale sullo sfruttamento lavorativo in agricoltura e sulla promozione dei principi fondamentali e diritti sul lavoro.

4.2. Priorità tematiche

La definizione delle priorità per la prevenzione e il contrasto allo sfruttamento lavorativo è stata sviluppata in relazione a sei temi principali che vengono brevemente analizzati nei paragrafi che seguono.

4.2.1. Vigilanza e contrasto

Il ruolo dei servizi ispettivi del lavoro è cruciale per la promozione del circuito della legalità del lavoro agricolo. Ciò implica il raccordo tra i vari servizi ispettivi e d'indagine di polizia giudiziaria al fine di prevenire e contrastare situazioni di sfruttamento lavorativo. Le sfide principali da affrontare riguardano l'individuazione di aree geografiche prioritarie su cui concentrare l'attività ispettiva; lo svolgimento di indagini sullo sfruttamento lavorativo; il coordinamento tra i vari enti preposti alle attività di vigilanza; la raccolta e analisi di informazioni gestite dalle varie amministrazioni; e la disponibilità di risorse appropriate allo svolgimento delle attività di vigilanza e contrasto.

L'individuazione geografica dei territori prioritari d'intervento e la definizione di un calendario delle colture per monitorare lo spostamento dei lavoratori e delle lavoratrici da un territorio all'altro risulta strumentale ai fini di una più efficace pianificazione e attuazione delle attività ispettive e di contrasto. 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, lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato e la formazione degli addetti alle operazioni ispettive.

Un'accurata attività di *intelligence*, finalizzata all'individuazione degli obiettivi da sottoporre ad accertamento, permetterà di evitare la duplicazione o la reiterazione degli interventi ispettivi e di individuare le realtà nelle quali è possibile far emergere situazioni di irregolarità. A questo riguardo, si porrà attenzione all'analisi delle tipologie di impresa da sottoporre a ispezione e agli elementi riconducibili a forme di illecito o di occultamento di manodopera (fatturato non congruo con la forza lavoro; presentazione dei bilanci; iscrizioni alla Camera di Commercio; elenco delle realtà datoriali appartenenti alla categoria delle imprese senza terra). L'utilizzo di strumenti già esistenti, ma scarsamente utilizzati, quali il Registro unico dei controlli ispettivi presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, consentirà di verificare quali imprese agricole siano state già sottoposte ad accertamenti e a quali tipologie di verifica. Parallelamente l'attività di vigilanza e contrasto sarà rafforzata attraverso il ricorso a sistemi innovativi di controllo, quali ad esempio il rilevamento satellitare e l'uso di droni. Un aumento delle risorse a disposizione dell'Ispettorato nazionale del lavoro sarà, infine, strumentale all'aumento delle ispezioni nelle aree identificate come prioritarie.

Le priorità d'intervento nell'area di vigilanza e contrasto riguardano l'identificazione delle aree ad alto rischio di sfruttamento; il raccordo delle attività ispettive tra i vari organi preposti; il rafforzamento dell'attività investigativa - anche attraverso la cooperazione (previ accordi bilaterali) con forze di polizia di altri Paesi - e la predisposizione di *task force* per il coordinamento delle attività ispettive; l'incremento delle risorse a disposizione per intensificare le ispezioni; e la formazione degli addetti.

4.2.2. Filiera produttiva agroalimentare

La promozione di un tessuto di aziende agricole sostenibili dal punto di vista economico, sociale e ambientale è essenziale per garantire la qualità dei prodotti e assicurare condizioni di lavoro dignitose, valorizzare il potenziale economico delle imprese e promuovere la crescita ed il benessere dei diversi territori. Le sfide principali per migliorare il funzionamento della filiera agroalimentare (coltivazione, raccolta, trasformazione, trasporto e commercializzazione) comprendono la prevenzione di pratiche sleali di mercato; il contrasto alla dispersione di valore lungo la filiera; la trasparenza del mercato del lavoro agricolo e la semplificazione delle procedure amministrative; la promozione di meccanismi quali la responsabilità solidale, la tracciabilità e la certificazione dei prodotti; e le forme di aggregazione dei produttori, anche in forma cooperativa.

Una giusta retribuzione agli operatori della filiera produttiva agroalimentare assume un'importanza cruciale per la prevenzione dello sfruttamento lavorativo. Il contrasto a questo fenomeno produce una garanzia effettiva dei diritti dei lavoratori e la salvaguardia delle imprese agricole che subiscono la concorrenza sleale di chi sfrutta il lavoro della manodopera. Al riguardo, è necessario un lavoro strategico e strutturale sull'equa distribuzione del valore lungo tutta la filiera attraverso: (i) il contrasto alle pratiche sleali di mercato; (ii) il rafforzamento delle politiche di filiera; (iii) il miglioramento dell'organizzazione e dell'aggregazione delle imprese agricole; e (iv) l'efficienza, la trasparenza e l'equità del mercato del lavoro agricolo, rendendo anche disponibili le informazioni relative alla provenienza e destinazione dei prodotti agro-alimentari di importazione.

Per quanto riguarda il contrasto alle pratiche sleali di mercato si procederà all'attuazione della Direttiva europea (n. 633 del 2019) sulle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare; all'applicazione del divieto delle aste elettroniche al doppio ribasso che

mortificano il valore delle produzioni agroalimentari; e al rafforzamento dei controlli per prevenire la vendita di prodotti agricoli e alimentari a prezzi palesemente sotto i costi di produzione.

Sul fronte della competitività del sistema si aumenteranno e si renderanno strutturali gli incentivi per i Contratti di filiera, vincolando le parti ad accordi pluriennali che: (i) garantiscano maggiore equilibrio ai rapporti tra le imprese della filiera, stabilità negli approvvigionamenti e prezzi più equi; (ii) rafforzino la responsabilità solidale delle imprese della filiera e la tracciabilità dei prodotti; e (iii) favoriscano l'aggregazione tra aziende agricole, anche in soggetti come le organizzazioni di produttori e le associazioni di organizzazioni di produttori. Nell'attuazione della Politica agricola comune (PAC) post 2020 saranno previsti investimenti volti a favorire le imprese che garantiscono lavoro dignitoso in agricoltura, la formazione professionale della manodopera agricola, anche sui principi fondamentali e diritti sul lavoro; e la condivisione di buone pratiche.

Al fine di migliorare la trasparenza del mercato del lavoro del settore agricolo, si realizzeranno interventi volti ad analizzare – con il contributo delle parti sociali - le tipologie dei contratti di lavoro applicati al settore, oltre a semplificare le procedure amministrative per il reclutamento delle lavoratrici e dei lavoratori agricoli.

Le priorità d'intervento nell'ambito della filiera produttiva agroalimentare si concentreranno sul contrasto alle pratiche sleali di mercato; l'ampliamento dei contratti di filiera per favorire gli investimenti, l'innovazione, l'aggregazione dei produttori e la responsabilità solidale delle imprese della filiera; e l'analisi, in collaborazione con le parti sociali, delle tipologie contrattuali, così come la semplificazione degli adempimenti amministrativi per l'assunzione dei lavoratori e delle lavoratrici agricole.

4.2.3. Intermediazione offerta e domanda di lavoro agricolo

La funzione principale dei servizi per l'impiego è connettere le persone con il lavoro. L'esistenza di un servizio d'intermediazione dell'offerta e domanda di lavoro agricolo che sia efficace e tempestivo è al centro di ogni strategia volta alla promozione dell'efficienza, equità e trasparenza del mercato del lavoro e concorre a garantire che il lavoro, inteso quale valore sociale e non solo economico, non venga considerato una merce. Nell'ambito del contrasto al ricorso all'intermediazione illecita e allo sfruttamento lavorativo, le sfide principali riguardano la scarsa presenza di canali regolari in grado di mettere efficacemente in comunicazione i lavoratori con le imprese; la limitata attrattività dei Centri per l'impiego (CPI) sia per i lavoratori del settore che per le aziende; la mancanza di un modello di intermediazione comune a tutto il territorio nazionale; la limitata disponibilità di servizi dedicati per i lavoratori e i datori di lavoro del settore agricolo; e la difficoltà dei CPI di adattarsi velocemente alle esigenze del mercato del lavoro agricolo.

Nel declinare le azioni specifiche relative al sistema occupazionale dell'agricoltura, si terrà conto degli interventi sistemici di rafforzamento complessivo dei CPI in termini di risorse umane e strumentali, già oggetto, sia a livello centrale che a livello regionale, del *"Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro*". L'istituzione di una piattaforma digitale dedicata all'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro mira ad attivare dei percorsi personalizzati di accompagnamento all'inserimento lavorativo e a migliorare i servizi per l'impiego anche attraverso l'utilizzo di un sistema online per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Nell'ambito specifico sarà istituito presso i CPI uno sportello dedicato per l'erogazione di servizi finalizzati all'inserimento lavorativo nel settore agricolo, che fornirà servizi di informazione, profilazione e aggiornamento della scheda anagrafica professionale, orientamento di base e specialistico, supporto all'inserimento o reinserimento lavorativo, avviamento alla formazione, gestione di incentivi alla mobilità territoriale e gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di

lavoro con i carichi di cura. Tali servizi, saranno erogati sulla base dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), sviluppati d'intesa con le Regioni. Allo sportello fisso per l'erogazione di servizi dedicati al settore, si accompagnerà l'attivazione di sportelli mobili gestiti in cooperazione con le parti sociali e con le associazioni del terzo settore in grado di operare in prossimità dei lavoratori e delle imprese. La formazione degli operatori dei CPI sul lavoro in agricoltura e la gestione dei servizi dedicati sarà funzionale, insieme all'attuazione delle priorità di cui sopra, all'incremento del numero dei lavoratori e dei datori di lavoro che si servono del servizio pubblico di impiego. Il rafforzamento della presenza dei CPI nelle Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità costituirà un elemento importante per la programmazione e gestione dei servizi integrati di lotta allo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Al fine di migliorare la trasparenza del mercato del lavoro agricolo, si valorizzerà, inoltre, il ruolo delle agenzie private di collocamento e degli altri enti accreditati all'erogazione di servizi per il lavoro.

In questo contesto, le priorità d'intervento si focalizzano sul miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi dei CPI ai lavoratori e datori di lavoro del settore agricolo attraverso l'attivazione di una piattaforma per l'incontro della domanda e dell'offerta, di servizi per il lavoro agricolo da erogarsi attraverso sportelli fissi e mobili e la collaborazione tra CPI e enti accreditati; l'incremento del numero di CPI che partecipano alle attività delle Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità; e il potenziamento del monitoraggio dei servizi d'intermediazione privata.

4.2.4. Rete del lavoro agricolo di qualità

La Rete del lavoro agricolo di qualità e le sue Sezioni territoriali svolgono un ruolo chiave nell'attivazione di misure di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo e di interventi mirati alla protezione, assistenza e reinserimento socio-lavorativo.

Il numero delle imprese che hanno aderito alla Rete del lavoro agricolo di qualità è, allo stato attuale, piuttosto contenuto e non distribuito in modo uniforme sul territorio nazionale in rapporto al rilievo dell'attività agricola. Una sfida importante per incrementare il numero d'imprese aderenti riguarda l'ampliamento delle funzioni e delle attività della Rete, la distribuzione delle Sezioni territoriali su tutto il territorio nazionale e un maggior supporto alle Sezioni territoriali delle aree geografiche più a rischio. Questa sfida può essere affrontata attraverso lo sviluppo di incentivi all'adesione, mediante la valorizzazione dell'appartenenza alla Rete e con una più capillare informazione e sensibilizzazione delle imprese e dei consumatori.

Per diffondere e valorizzare l'adesione alla Rete è necessario un intervento sul piano normativo per la revisione dei requisiti d'accesso e la semplificazione del procedimento di iscrizione. Le cause ostative all'iscrizione collegate alle sanzioni amministrative saranno ridotte, fermo restando l'esclusione per le sanzioni più rilevanti in materia di sfruttamento dei lavoratori. Questi interventi saranno accompagnati da campagne di promozione della Rete e di sensibilizzazione delle imprese e dell'opinione pubblica, rendendo contestualmente più fruibile il sistema di consultazione delle imprese iscritte alla Rete. Le Sezioni territoriali della Rete potranno promuovere la sperimentazione di modalità efficienti di incontro tra domanda e offerta di lavoro in stretta collaborazione con l'ANPAL e con la rete nazionale dei servizi per le politiche attive del lavoro, di politiche di assistenza ai lavoratori stranieri immigrati, nonché di gestione dei flussi migratori di manodopera. La proposta normativa integrerà la definizione della struttura organizzativa delle Sezioni, l'organismo di coordinamento, l'organo di presidenza, il ruolo delle Regioni e delle Prefetture, nonché il potenziamento degli strumenti operativi e l'allocazione di risorse adeguate a permettere alle Sezioni di svolgere le attività loro assegnate.

Le priorità d'intervento per la Rete del lavoro agricolo di qualità sono finalizzate alla revisione dei requisiti di accesso, alla predisposizione di un sistema di incentivi all'adesione, dell'organizzazione territoriale della Rete, dell'individuazione degli strumenti operativi, dell'allocazione di risorse; alla valorizzazione del ruolo delle Sezioni territoriali quale strumento per l'attuazione di misure concrete di

prevenzione, contrasto, protezione e assistenza; e alla partecipazione delle aziende ai sistemi di tracciabilità dei prodotti e ai meccanismi di certificazione.

4.2.5. Trasporti

La questione del trasporto dei lavoratori dai luoghi di residenza a quelli di lavoro costituisce una delle leve fondamentali per la lotta allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, il cui tratto cruciale consiste nel monopolio del sistema di mobilità, che costringe i lavoratori e le lavoratrici a dover pagare il trasporto da e verso il luogo di lavoro. Le sfide più importanti da affrontare riguardano l'aggiornamento dei piani di trasporto regionali e la predisposizione di servizi che tengano in considerazione le necessità dei lavoratori agricoli, dei luoghi in cui dimorano e dei picchi di stagionalità imposti dalla raccolta dei prodotti agricoli.

Le priorità d'intervento terranno in considerazione il fatto che una parte della manodopera straniera reclutata in agricoltura vive in insediamenti informali, spesso sottoposti al controllo della criminalità organizzata. Per far fronte a questa situazione emergenziale, si procederà a una rilevazione dei fabbisogni delle aziende finalizzata alla stima della manodopera richiesta per pianificare i servizi di trasporto. La disponibilità di una piattaforma nazionale di monitoraggio e censimento della forza lavoro e delle aziende agricole faciliterà la verifica dell'adeguatezza dei Piani regionali dei trasporti (PRT) e la conclusione di protocolli d'intesa per la programmazione e fornitura dei servizi di trasporto adeguati alle esigenze del settore. Al fine di ampliare i servizi esistenti, si predisporranno albi per l'iscrizione di imprese di trasporto privato che rispettino precisi criteri e standard e che prendano in considerazione gli orari e i nastri lavorativi dei lavoratori agricoli.

La prospettiva di queste azioni prioritarie consiste nella costruzione di un sistema di trasporto flessibile e dedicato, che sia in grado di adattarsi alle esigenze della produzione agricola e di garantire condizioni e mezzi di trasporto adeguati alle esigenze dei lavoratori e delle imprese.

4.2.6. Alloggi e foresterie temporanee

La nascita e lo sviluppo di insediamenti informali, in alcuni casi veri e propri ghetti, creano un terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali che hanno reso ancor più vulnerabili le condizioni dei lavoratori e delle lavoratrici che vi dimorano. Spesso la sistemazione alloggiativa è mediata dai caporali – sia nelle scelte dell'abitazione che nel pagamento del canone di affitto. Rispetto all'ampiezza del fenomeno, gli alloggi gestiti da istituzioni pubbliche e organizzazioni del terzo settore rivestono un ruolo residuale. Spesso le lavoratrici e i lavoratori che dimorano in insediamenti informali rifiutano la sistemazione in centri organizzati, sia per la vicinanza dei primi ai luoghi di lavoro sia per i costi da sostenere.

La definizione degli interventi prioritari di breve e lungo periodo sarà basata sull'analisi dei fabbisogni di manodopera delle aziende, sullo sviluppo di soluzioni alloggiative dignitose in linea con i livelli essenziali di prestazioni definite a livello nazionale, e sui modelli già sperimentati a livello locale. Tali modelli prevedono: (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.

Le priorità d'intervento in materia di accoglienza riguardano quindi la realizzazione di una mappatura del territorio nazionale relativa al fabbisogno di manodopera per la pianificazione di servizi alloggiativi in linea con i livelli essenziali di prestazioni; la creazione di un sistema integrato di accoglienza alloggiativa; e la definizione di una *governance* territoriale tra le istituzioni nazionali, gli enti locali e le altre organizzazioni competenti.

4.3. Reinserimento socio-lavorativo

Il rinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo è un valore irrinunciabile e non può che essere il fondamento di ogni strategia che miri a contrastare lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato in agricoltura. Tale strategia deve favorire il consolidamento e la *governance* della rete di servizi forniti da diversi attori a livello nazionale, regionale e territoriale, che risulta, al momento, il principale ostacolo all'effettivo reinserimento socio-lavorativo di lungo periodo delle vittime di sfruttamento.

La creazione di un sistema nazionale per il reinserimento delle vittime di sfruttamento lavorativo ha lo scopo di migliorare il coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte a livello centrale, regionale e territoriale nella protezione ed assistenza alle vittime ed ottenere una migliore offerta dei servizi e di programmi di rinserimento. Le autorità regionali saranno supportate nell'espansione degli interventi di prevenzione, contrasto e protezione che trovano attuazione all'interno delle politiche territoriali. Il sistema mira inoltre a migliorare l'attuazione dei programmi per l'integrazione socio-lavorativa delle vittime da parte dei Servizi sociali territoriali, dei Centri per l'impiego e dei soggetti privati con essi convenzionati. La tipologia dei servizi cui le vittime di sfruttamento lavorativo avranno accesso saranno determinati sulla base di un piano di reintegrazione che, a partire dai bisogni individuali, traccerà un percorso concordato di inserimento socio-lavorativo. In questa fase, i Centri per l'impiego svolgeranno un ruolo fondamentale attraverso la presa in carico delle vittime, l'erogazione di programmi di formazione professionale includendovi l'acquisizione di competenze linguistiche; l'assistenza all'inserimento lavorativo e l'accesso alle altre misure di politica attiva del lavoro. Il programma di reinserimento delle vittime, infine, prevede anche la rappresentanza e l'assistenza legale per il risarcimento dei danni fisici e psicologici subiti e per i salari non percepiti. Il coordinamento delle risorse finanziarie nazionali, regionali ed europee permetterà l'attivazione di programmi sperimentali di reinserimento che genereranno buone pratiche per l'adeguamento del sistema nazionale di reinserimento. Nella fase di sviluppo del sistema di protezione e assistenza e reintegrazione socio-lavorativa, il Tavolo si avvarrà delle attività di studio e delle evidenze raccolte da università e altri istituti di ricerca, come pure dei risultati e delle buone pratiche che derivano dall'esperienza di progetti pilota.

Le priorità d'intervento in quest'ambito riguardano lo sviluppo e attuazione di un sistema nazionale di reintegrazione socio-lavorativa per le vittime di sfruttamento lavorativo, l'attuazione di percorsi per l'integrazione sociale e lavorativa modulati ai bisogni delle vittime e la formazione degli addetti ai servizi e programmi di reinserimento.

PARTE III PIANO D'AZIONE

5. Obiettivo generale

L'obiettivo del Piano è prevenire e contrastare il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, includendovi il caporalato e il lavoro forzato, attraverso la realizzazione di azioni prioritarie di prevenzione e contrasto dello sfruttamento del lavoro in agricoltura.

Il Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura è una strategia triennale da attuare attraverso dieci azioni prioritarie che mirano a prevenire e contrastare il fenomeno, nonché a proteggere le vittime e supportarle nella loro inclusione nella società e nell'accesso al lavoro dignitoso. L'obiettivo sarà perseguito attraverso interventi sistemici che coinvolgono, in modo coordinato, le diverse amministrazioni a livello centrale, regionale e locale al fine di ottimizzarne l'impatto, nonché pianificare e massimizzare l'utilizzo di risorse umane e finanziarie.

6. Assi strategici

Il Piano triennale di prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura risponde alle esigenze di razionalizzazione dell'azione di governo e promuove la coerenza delle politiche e il coordinamento degli interventi tra le diverse componenti della Pubblica Amministrazione (a livello nazionale, regionale e locale) e tra queste e gli altri attori che contribuiscono ad iniziative di prevenzione e contrasto del fenomeno (p.e. organizzazioni datoriali e sindacati, associazioni del terzo settore).

L'architettura del Piano è basata su quattro assi strategici, identificati sia dalla normativa internazionale del lavoro che dalla legislazione europea e nazionale, quali elementi indispensabili per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo, dell'intermediazione illecita di manodopera e del lavoro forzato:[33] Questi assi sono:

(i) la prevenzione

(ii) la vigilanza e contrasto;

(iii) la protezione e l'assistenza; e

(iv) la reintegrazione socio-lavorativa.

Il Piano riconosce l'importanza di una prospettiva di genere nell'attuazione e monitoraggio delle azioni prioritarie. A tal proposito, la definizione operativa e la realizzazione delle iniziative previste all'interno di ciascuna azione prioritaria, terranno conto delle differenze e integreranno le specificità di genere ogniqualvolta queste siano rilevanti. Nell'ambito dell'attuazione delle suddette iniziative si definiranno, inoltre, misure specifiche e azioni positive al fine di tener conto delle vulnerabilità delle lavoratrici e lavoratori rispetto alle diverse forme di sfruttamento lavorativo, intermediazione illecita e lavoro forzato, includendovi azioni volte a prevenire e contrastare la violenza e le molestie nel mondo del lavoro.

[33] Il Protocollo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930 (n. 29 del 2014) ratificata dall'Italia nel 1934, la Raccomandazione dell'OIL su misure complementari per l'effettiva soppressione del lavoro forzato (n. 203 del 2014) e la Direttiva europea sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (2011/36/UE) enfatizzano l'importanza di misure di prevenzione, protezione contrasto (*enforcement*) e dei meccanismi di ricorso e indennizzo (*remedies*).

6.1 Prevenzione

Le azioni di prevenzione del Piano mirano ad anticipare i problemi che favoriscono l'insorgere e il proliferare dello sfruttamento lavorativo. Tali azioni mirano a migliorare: (i) la pianificazione, la gestione e il monitoraggio dei picchi di domanda di manodopera agricola in determinati periodi dell'anno che coincidono con la raccolta dei prodotti (ii) i rapporti tra i diversi soggetti della filiera produttiva agroalimentare, al fine di eliminare le pratiche di concorrenza sleale e di promuovere la tracciabilità dei prodotti agroalimentari, oltre che di espandere la Rete del lavoro agricolo di qualità, (iii) la trasparenza del mercato del lavoro agricolo e i servizi d'intermediazione di manodopera agricola, (iv) i servizi di trasporto dei lavoratori e delle lavoratrici sul posto di lavoro e la disponibilità di alloggi dignitosi. Quest'asse include due azioni prioritarie considerate funzionali all'attuazione di tutti gli altri interventi del Piano. La prima si riferisce allo sviluppo di un sistema che fornisca – sia ai decisori che agli addetti dei servizi di prevenzione, vigilanza, protezione e assistenza – una serie di informazioni utili alla pianificazione, gestione e monitoraggio. La seconda azione ha l'obiettivo di sviluppare una comunicazione sociale efficace per la prevenzione e sensibilizzazione in materia di sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro dignitoso.

6.2 Vigilanza e contrasto

Gli interventi previsti nell'ambito della vigilanza e contrasto (*enforcement*) intendono riaffermare lo stato di diritto e l'importanza di un'economia e di imprese sostenibili, attraverso il rafforzamento dell'applicazione della legislazione del lavoro, dei diritti sociali e dei diritti individuali e collettivi attraverso il contrasto allo sfruttamento lavorativo, l'intermediazione illecita e il lavoro forzato. Le azioni prioritarie di quest'asse strategico includono (i) il rafforzamento e l'espansione dei servizi ispettivi e un coordinamento più efficace tra tutti gli organi di vigilanza e contrasto; e (ii) un percorso di formazione comune su prevenzione e contrasto in materia di sfruttamento lavorativo per il personale preposto a queste funzioni.

6.3. Protezione e assistenza

Le azioni prioritarie indirizzate alla protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo propongono: (i) la predisposizione di un sistema di servizi integrati che abbracciano i servizi di assistenza sanitaria, quelli atti a garantire la soddisfazione dei bisogni essenziali, all'assistenza delle vittime durante i procedimenti giudiziari e le misure di reinserimento socio-lavorativo; e (ii) lo sviluppo di un percorso di formazione comune a tutti gli operatori, con moduli specifici riguardanti la sequenza e l'integrazione di tali servizi, come pure il coordinamento e i partenariati tra i diversi attori responsabili degli interventi di protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo.

6.4. Reintegrazione socio-lavorativa

Le azioni prioritarie ricomprese in questo asse strategico nel Piano nazionale hanno l'obiettivo di ampliare l'offerta dei servizi e di programmi di rinserimento socio-lavorativo di lungo periodo per le vittime di sfruttamento e di rendere più efficace il coordinamento della rete di servizi forniti dalle istituzioni a livello centrale, regionale e territoriale. Il percorso di reintegrazione per le vittime comprenderà la presa in carico, l'assistenza all'inserimento lavorativo e l'erogazione di programmi di formazione professionale e linguistica e di altre misure di politica attiva del lavoro.

7. Strategia, azioni prioritarie e risultati principali

7.1. Strategia per la realizzazione del Piano

La strategia per l'attuazione del Piano si basa sulla combinazione di interventi di breve periodo che mirano ad affrontare le emergenze relative al fenomeno con interventi di lungo periodo attraverso azioni sistemiche, politiche più coerenti e servizi integrati per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. Le azioni prioritarie saranno realizzate attraverso le seguenti fasi:

- Fase 1: Definizione delle aree geografiche prioritarie sulla base della mappatura dei territori e dei fabbisogni di manodopera agricola;
- Fase 2: Interventi diretti ad affrontare situazioni emergenziali;
- Fase 3: Interventi di sistema e di lungo periodo.

Le azioni prioritarie descritte in questa sezione del Piano intendono rispondere a bisogni comuni a più territori. Esse sono state formulate per favorire gli interventi delle istituzioni che operano a livello territoriale. Le azioni costituiscono uno strumento flessibile da modulare rispetto alle diverse realtà locali con programmi d'intervento integrati e da attuare attraverso accordi di programma territoriali multi-azione.

Con l'obiettivo di facilitare l'attuazione del Piano, si svilupperanno degli strumenti per la conoscenza e diffusione di buone pratiche che sono emerse dalla sperimentazione degli accordi di programma recenti. In parallelo, si metteranno a disposizione delle forme di supporto per lo sviluppo di programmi multi-azione per la prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura per supportare l'operato degli amministratori locali, come pure un sistema di mutuo apprendimento e di scambio di esperienze. Questi strumenti saranno accompagnati da azioni di formazione degli operatori e dal supporto nella sperimentazione di azioni pilota.

7.2. Azioni prioritarie e risultati principali

Prevenzione

Azione prioritaria 1: ***Un sistema informativo con calendario delle colture, dei fabbisogni di manodopera e altri dati e informazioni sviluppato e utilizzato per la pianificazione, gestione e monitoraggio del mercato del lavoro agricolo***

Quest'azione prevede la predisposizione di un calendario delle colture, l'analisi dei fabbisogni di manodopera agricola, la mappatura del territorio nazionale, delle vie di comunicazione e dei servizi di trasporto, come pure la raccolta di altri dati e informazioni utili al coordinamento delle azioni prioritarie delineate nei quattro assi strategici. La mappatura del territorio nazionale identificherà le aree a rischio (basso, medio e alto) di sfruttamento lavorativo in agricoltura e servirà per dare priorità agli interventi di prevenzione, contrasto, protezione e assistenza, e reinserimento socio-lavorativo.

Lo sviluppo di un sistema informativo con informazioni provenienti da diverse banche dati sarà affidato a un gruppo di lavoro tecnico, composto da esperti delle varie amministrazioni coinvolte nello sviluppo e attuazione del Piano al fine di (a) definire una metodologia di condivisione di informazioni e dati in un sistema per la pianificazione e il monitoraggio dei fabbisogni di manodopera agricola e

delle condizioni di lavoro e di vita delle lavoratrici e dei lavoratori e (b) sviluppare criteri di conformità per la partecipazione delle aziende agricole ai sistemi di certificazione etica (vedasi Azione prioritaria 3). In parallelo, si elaborerà, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica, una metodologia per la stima dello sfruttamento lavorativo e del suo impatto sui gruppi di lavoratrici e lavoratori più esposti e/o a rischio.

I risultati principali dell'azione includono: (i) la mappatura delle aree d'intervento, dei fabbisogni del settore e il calendario delle colture agricole per la pianificazione degli interventi e l'identificazione delle risorse; (ii) un sistema informativo per la raccolta e analisi dei dati e delle informazioni raccolte dalle varie amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano; e (iii) la rilevazione, sistematizzazione e analisi di dati statistici sul lavoro agricolo e sullo sfruttamento lavorativo.

Azione prioritaria 2: ***Gli interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti migliorano il funzionamento e l'efficienza del mercato dei prodotti agricoli***

L'azione 2 mira ad affrontare i problemi strutturali del mercato agricolo al fine di incrementarne l'efficienza attraverso investimenti in innovazione tecnologica, valorizzazione dei prodotti agricoli e contrasto delle pratiche sleali che incidono sulla remunerazione dei produttori e sui salari delle lavoratrici e dei lavoratori, incluse le pratiche che minano il principio fondamentale dell'uguaglianza di retribuzione per lavoro di egual valore.[34]

Un primo intervento strutturale riguarda l'attuazione della direttiva dell'Unione europea sulle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese della filiera agricola e alimentare (633/2019), il divieto delle aste elettroniche al doppio ribasso e il rafforzamento delle misure previste dalla normativa vigente in materia di divieto di vendita di prodotti palesemente al di sotto dei costi di produzione. Un secondo ambito d'intervento consiste nell'ampliamento e nella messa a sistema degli incentivi per i contratti di filiera pluriennali che possono essere un veicolo di promozione di investimenti sostenibili e di innovazione tecnologica come pure di rafforzamento della responsabilità solidale delle imprese della filiera e l'aggregazione dei produttori, in collaborazione con le organizzazioni di categoria. Agli incentivi per i contratti di filiera si accompagnano delle misure per favorire l'accesso delle imprese agricole agli investimenti previsti dal Piano nazionale impresa 4.0, anche attraverso le cooperative di cui le imprese sono socie. L'innovazione tecnologica del settore agricolo sarà accompagnata da investimenti nella formazione professionale. A questo riguardo, si elaboreranno delle linee guida per sostenere gli investimenti nella formazione delle lavoratrici e dei lavoratori che includeranno anche moduli sui principi fondamentali e diritti sul lavoro da realizzarsi in collaborazione con le organizzazioni sindacali.

I risultati principali dell'azione includono: (i) il completamento del quadro normativo sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare; (ii) il rafforzamento e l'espansione degli incentivi sui contratti di filiera per gli investimenti, l'innovazione tecnologica, la responsabilità sociale delle imprese e l'aggregazione dei produttori; (iii) l'accesso delle imprese agricole agli investimenti previsti dal credito all'innovazione e altre misure previste nel Piano nazionale impresa 4.0; e (iv) le linee guida per l'indirizzo degli investimenti nella formazione professionale dei lavoratori e delle lavoratrici.

[34] Vedasi i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione dell'OIL del 1919 e gli articoli 36 e 37 della Costituzione italiana.

Azione prioritaria 3: ***Il rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità, l'espansione del numero delle imprese aderenti e l'introduzione di misure per la certificazione dei prodotti migliorano la trasparenza e le condizioni di lavoro del mercato del lavoro agricolo***

Quest'azione prioritaria ha l'obiettivo di incrementare il numero delle imprese che partecipano alla Rete del lavoro agricolo di qualità, di promuovere la responsabilità sociale e la certificazione dei prodotti agricoli.

Una prima linea d'intervento riguarda la revisione del quadro normativo al fine di favorire l'adesione delle imprese alla Rete del lavoro agricolo di qualità, valorizzandone le funzioni con la previsione di misure di sostegno per i soggetti aderenti. Si consentirà l'estensione dell'iscrizione alle imprese con dipendenti assimilati ai lavoratori agricoli dalle norme di previdenza e assistenza (imprese che offrono servizi in agricoltura), si semplificherà il processo d'iscrizione e si valuteranno i requisiti per l'iscrizione alla Rete. Le modifiche legislative avranno anche lo scopo di meglio definire la composizione, i ruoli e i servizi offerti dalle Sezioni territoriali, - nonché le risorse per l'adempimento delle funzioni della Rete – affinché queste diventino luoghi di collaborazione tra tutti gli attori che operano a livello locale. In un'ottica di valorizzazione della qualità del lavoro agricolo, si promuoveranno una serie di misure incentivanti legate all'iscrizione alla Rete e alla partecipazione delle aziende agricole ai sistemi di certificazioni etica promossi in via sperimentale (sulla base dei criteri di conformità sviluppati nell'Azione prioritaria 1). L'azione di valorizzazione includerà meccanismi premianti basati sulla priorità nell'accesso agli incentivi finanziari disponibili a livello nazionale e regionale (p.e. fondi messi a disposizione attraverso le politiche agricole e del lavoro, contratti di filiera, fondi per lo sviluppo rurale) e agli appalti pubblici di fornitura. La campagna istituzionale e sociale (Azione prioritaria 7) costituirà un altro incentivo all'adesione alla Rete attraverso i benefici, anche di natura economica, che potrebbero derivare dalla sensibilizzazione al consumo di prodotti che rispondono ai principi e diritti sul lavoro. Un altro ambito d'intervento riguarda la promozione della responsabilità sociale delle imprese della filiera attraverso i Contratti di filiera (vedasi azione 2), la partecipazione delle imprese agricole a sistemi di certificazione etica dei prodotti, le iniziative di formazione e la condivisione di buone pratiche. Le associazioni di categoria saranno coinvolte sia nella promozione della Rete del lavoro agricolo di qualità che nell'analisi e nella diffusione delle buone pratiche sulla tracciabilità dei prodotti e certificazione etica. I sindacati e le associazioni dei consumatori saranno coinvolti nella diffusione di informazioni sulle iniziative della Rete riguardanti la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo.

Tra i risultati principali si annoverano: (i) la revisione del quadro normativo della Rete del lavoro agricolo di qualità (tipologie di imprese ammesse, requisiti di accesso, organizzazione territoriale, strumenti operativi e risorse); (ii) l'incremento del numero d'imprese che aderiscono alla Rete del lavoro agricolo di qualità e lo sviluppo di un sistema d'incentivi per le imprese aderenti; (iii) la diffusione geografica e l'ampliamento delle funzioni e attività delle Sezioni territoriali; (iv) un sistema accessibile online e maggiormente fruibile per la consultazione delle imprese iscritte alla Rete; (v) la diffusione delle pratiche di responsabilità solidale nelle filiere agroalimentari; (vi) la partecipazione delle aziende agricole ai sistemi di certificazione etica basati su criteri di conformità; e (vii) la maggior consapevolezza sul ruolo della Rete nella promozione dei prodotti agricoli e del lavoro dignitoso nel settore.

Azione prioritaria 4: ***La pianificazione dei flussi di manodopera e il miglioramento dell'efficacia, della trasparenza e della gamma dei servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro agricolo prevengono il ricorso al caporalato e ad altre forme d'intermediazione illecita***

Questa azione prioritaria mira a incrementare l'efficacia, l'equità e la trasparenza del mercato del lavoro agricolo attraverso una migliore programmazione dei flussi di manodopera agricola e dell'incontro della domanda e offerta di lavoro, la predisposizione di servizi specializzati per l'intermediazione del lavoro in agricoltura, il rafforzamento della collaborazione tra i CPI e gli altri operatori accreditati, e un maggiore monitoraggio dei servizi per l'impiego erogati dai privati.

L'analisi periodica dei fabbisogni delle aziende agricole e il calendario delle colture agricole, previste nell'azione prioritaria 1, come pure la partecipazione dei CPI alle Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità e la collaborazione con altre entità, forniranno le informazioni necessarie per programmare le quote di lavoratori stagionali. Quest'analisi includerà la definizione del numero di lavoratori stranieri da reclutare attraverso canali d'ingresso regolari, anche con l'attivazione di iniziative sperimentali che prevedono un coinvolgimento diretto delle associazioni rappresentative dei datori di lavoro nella gestione di parte della quota di ingressi relativa a motivi di lavoro stagionale nel settore agricolo. Nell'ambito della programmazione dei flussi d'ingresso per i lavoratori provenienti da Paesi Terzi, si monitorerà la corrispondenza tra i nulla osta rilasciati per lavoro stagionale e l'effettiva stipula del contratto di lavoro con i conseguenti adempimenti di comunicazione. A questo riguardo saranno anche valorizzate le attività svolte dai sindacati italiani in collaborazione con i sindacati dei Paesi di provenienza per l'informazione e sensibilizzazione dei lavoratori e delle lavoratrici migranti sui principi fondamentali e diritti sul lavoro. Il secondo ambito d'intervento riguarda l'analisi, con il contributo delle parti sociali, degli strumenti contrattuali del comparto agricolo e la semplificazione delle procedure amministrative per il reclutamento dei lavoratori. Il miglioramento dell'intermediazione della domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo coinvolgerà l'ANPAL e i soggetti istituzionali appartenenti alla rete delle politiche attive del lavoro in interventi di breve e di lungo periodo. Gli interventi di sistema e di lungo periodo riguardano il rafforzamento delle capacità dei Centri per l'impiego (CPI) di offrire servizi di qualità sia ai lavoratori che ai datori di lavoro sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), l'attivazione della piattaforma informatica domanda/offerta di lavoro che, oltre a migliorare la trasparenza dell'intermediazione del lavoro, terrà conto delle specificità del settore agricolo e permetterà di gestire gli elenchi di prenotazione dei lavoratori e l'accompagnamento personalizzato all'inserimento lavorativo. Saranno inoltre sviluppate, d'intesa con le Regioni, linee guida per la definizione dei LEP inerenti ai servizi erogati dai CPI per i lavoratori agricoli e i datori di lavoro. Gli interventi da attuarsi nel breve periodo includono misure per migliorare la trasparenza dell'intermediazione del lavoro agricolo attraverso l'utilizzo delle liste di prenotazione e l'attivazione di sportelli fissi e mobili che portino i servizi in prossimità dei luoghi di lavoro e dei lavoratori attraverso progetti dedicati, da realizzarsi anche attraverso accordi con agenzie private accreditate e organizzazioni del terzo settore che operano sulla base di linee guida predisposte dall'ANPAL. Infine, saranno rafforzati i sistemi di monitoraggio dei servizi d'intermediazione al fine di prevenire e contrastare l'intermediazione illecita di lavoro agricolo.

I risultati principali per la realizzazione di questa azione si basano su: (i) la pianificazione dei fabbisogni di manodopera agricola, includendovi la definizione di quote d'ingresso legale dei lavoratori stranieri; (ii) l'analisi, con il contributo delle parti sociali, delle tipologie dei contratti di lavoro del settore e della loro rispondenza alle esigenze del lavoro agricolo; (iii) il miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei servizi dei CPI ai lavoratori e datori di lavoro del settore agricolo attraverso l'attivazione di una piattaforma per l'incontro della domanda e dell'offerta di manodopera, la definizione di livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la semplificazione delle procedure amministrative per il reclutamento dei lavoratori agricoli e la formazione continua degli operatori; (iv) la messa a disposizione di sportelli fissi e mobili specializzati sull'intermediazione del lavoro agricolo e di altri servizi per i lavoratori e i

datori di lavoro (liste prenotazione, formazione e assistenza all'inserimento lavorativo) in collaborazione con i membri delle Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità, gli Enti bilaterali, le istituzioni formative e altre organizzazioni; (v) la collaborazione tra CPI e enti privati accreditati all'erogazione di servizi per il lavoro; e (vi) il controllo e monitoraggio dell'intermediazione di manodopera agricola.

Azione prioritaria 5: ***Pianificazione e attuazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo in alternativa a insediamenti spontanei e altri alloggi degradanti***

Questa priorità mira ad eliminare gli insediamenti spontanei attraverso soluzioni alloggiative che permettano condizioni di vita dignitose. Le amministrazioni locali saranno impegnate nella pianificazione e realizzazione di soluzioni alloggiative dignitose - in collaborazione con altri attori che operano a livello territoriale e, in particolare, i rappresentanti delle parti sociali e gli Enti bilaterali - anche attraverso l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale. L'analisi dei fabbisogni delle aziende agricole e il calendario delle colture (azione prioritaria 1) forniranno le informazioni necessarie per pianificare gli interventi di breve e di lungo periodo che mirano a garantire alloggi e foresterie ai lavoratori agricoli.

Una prima linea d'intervento riguarda la definizione, a livello nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni degli alloggi che garantiscano il godimento dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, come previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali ratificata dall'Italia nel 1978. Tali livelli essenziali guideranno la progettazione, gestione ed erogazione dei servizi degli alloggi per i lavoratori stagionali in transito e per le lavoratrici e lavoratori agricoli che risiedono stabilmente nel territorio. A questo intervento si affiancherà la promozione delle linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia. Una seconda linea riguarda la promozione di soluzioni alloggiative di lungo periodo. Tali soluzioni vedranno la progettazione, attuazione e gestione di servizi alloggiativi rispondenti ai livelli essenziali e basati sui modelli già sperimentati a livello locale (centri di accoglienza temporanei, accoglienza diffusa, uso di edifici pubblici in disuso o confiscati alla criminalità organizzata, riqualificazione di borghi rurali, promozione di contratti di locazione privati). Questi interventi di lungo periodo saranno anche essenziali per garantire l'assistenza abitativa alle vittime di sfruttamento lavorativo (azione prioritaria 9). Per quanto riguarda i titolari di protezione internazionale e i minori non accompagnati, le amministrazioni potranno anche avvalersi dei servizi di accoglienza integrata previsti nell'ambito del Sistema di protezione internazionale e minori non accompagnati (SIPROIMI). Le associazioni datoriali e di categoria e gli Enti bilaterali giocheranno un ruolo importante nel promuovere la messa a disposizione di situazioni alloggiative da parte degli imprenditori agricoli (in base ai principi dei contratti collettivi) e dei soggetti privati. Per quanto attiene ai lavoratori stagionali, le disposizioni del Testo Unico Immigrazione prevedono la garanzia da parte dei datori di lavoro della disponibilità di alloggi per i lavoratori.[35] Tali alloggi devono rispettare i parametri minimi previsti dalla normativa in materia di edilizia residenziale pubblica. Nel breve periodo, si darà attuazione a interventi di emergenza di accoglienza di lavoratrici e lavoratori stagionali, in alternativa agli insediamenti spontanei con un sostegno specifico agli Enti locali e con iniziative pilota di presa in carico e accompagnamento per la transizione a strutture alloggiative dignitose.

Tra i risultati principali s'includono: (i) la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni alloggiative per la progettazione, gestione ed erogazione dei servizi a livello locale; (ii) la promozione - di concerto con le autorità locali e le associazioni datoriali e di settore - di soluzioni alloggiative di lungo periodo per le lavoratrici ed i lavoratori agricoli; (iii) l'attuazione di interventi alloggiativi emergenziali e foresterie aziendali in alternativa agli insediamenti spontanei nelle aree a maggior rischio

[35] Vedasi l'articolo 5 *bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998.

di sfruttamento lavorativo; e (iv) il miglioramento della quantità e qualità dei servizi alloggiativi resi dalle amministrazioni locali alle lavoratrici ed ai lavoratori agricoli.

Azione prioritaria 6: ***Pianificazione e attuazione di soluzioni di trasporto per migliorare l'offerta di servizi adeguati ai bisogni dei lavoratori agricoli***

La mappatura del territorio e il calendario delle colture agricole, previste nell'azione prioritaria 1, forniranno le informazioni necessarie per rivedere i piani di trasporto regionali (tratte e orari del servizio) e pianificare servizi di trasporto alternativo (navette a chiamata, servizi privati) per le lavoratrici ed i lavoratori agricoli.

Una prima linea d'intervento concerne il coordinamento a livello nazionale, da parte del Ministero delle infrastrutture e trasporti, di iniziative regionali indirizzate all'erogazione di servizi di trasporto adeguati alle esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici agricoli. A tal fine, il Ministero dei Trasporti attuerà iniziative di sensibilizzazione e coordinerà lo sviluppo di linee guida per la progettazione e attuazione dei piani regionali di trasporto in grado di fornire un servizio dedicato per i lavoratori agricoli. A livello regionale, si attiveranno dei protocolli d'intesa per migliorare i servizi di trasporto per i lavoratori agricoli. In materia di servizi di trasporto interregionale e al fine di garantire la mobilità dei lavoratori in base al calendario delle colture, due o più Regioni potranno siglare protocolli d'intesa. Una seconda linea di intervento riguarda la promozione e regolamentazione dei servizi di trasporto privati e a chiamata per quelle realtà agricole nelle quali non sia possibile estendere i servizi di trasporto pubblico. In quest'ottica, si promuoverà l'istituzione di albi regionali per le imprese di trasporto private interessate all'erogazione dei servizi. Un servizio di supporto sarà disponibile per la pianificazione e attuazione di un sistema di trasporto integrato per i lavoratori regionali. Gli Enti bilaterali giocheranno un ruolo chiave nella promozione di servizi di trasporto adeguati per i lavoratori agricoli, in base ai termini stabiliti dai contratti collettivi di lavoro per il settore agricolo.

I risultati principali per la realizzazione dell'azione includono: (i) linee guida e protocolli d'intesa per la progettazione e attuazione di piani regionali integrati di trasporto per i lavoratori agricoli; (ii) creazione di albi regionali per le imprese di trasporto private interessate all'erogazione dei servizi (navette a chiamata e non); (iii) promozione da parte degli Enti bilaterali di servizi di trasporto per i lavoratori agricoli stagionali; e (iv) miglioramento della quantità e qualità dei servizi di trasporto dedicati, anche attraverso l'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale.

Azione prioritaria 7: ***Campagna di comunicazione istituzionale e sociale per la prevenzione e sensibilizzazione sullo sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro dignitoso***

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali progetteranno e realizzeranno una campagna di comunicazione istituzionale e sociale a livello nazionale sul lavoro agricolo di qualità, la promozione di condizioni di lavoro dignitose e il contrasto allo sfruttamento lavorativo.

La campagna d'informazione e sensibilizzazione si avvarrà di diversi strumenti di comunicazione (opuscoli, volantini, spot televisivi, *social media*) e coinvolgerà le associazioni datoriali, le organizzazioni dei lavoratori, gli sportelli unici per l'immigrazione, i Centri per l'impiego, l'Ispettorato nazionale del lavoro, le Consigliere di parità, le associazioni dei consumatori e le organizzazioni del terzo settore. La campagna nazionale – da realizzarsi in partenariato con le associazioni di categoria e le imprese di distribuzione, i sindacati e le associazioni del terzo settore - avrà l'obiettivo di informare i lavoratori, i consumatori e le imprese sull'importanza del rispetto dei diritti sul lavoro e la legislazione

sociale nel settore agricolo e sull'adesione delle imprese alla Rete del lavoro agricolo di qualità. Al fine di rafforzare l'equità e la trasparenza dell'intermediazione del lavoro, l'ANPAL svilupperà delle linee guida per le organizzazioni accreditate che erogano servizi di politica attiva nel settore agricolo. Verranno anche prodotti opuscoli e realizzate campagne locali sullo sfruttamento lavorativo e il lavoro dignitoso per i lavoratori e lavoratrici a rischio (in diverse lingue) ad uso delle associazioni datoriali, dei sindacati e degli ispettori del lavoro, anche al fine di sradicare la prassi del ricorso all'intermediazione illecita e alla corresponsione di denaro quali mezzi per accedere al lavoro. Infine, una componente della campagna nazionale e di quelle territoriali sarà dedicata alla promozione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020 - 2022) e alla diffusione di buone pratiche.

S'includono tra i risultati principali: (i) lo sviluppo e l'attuazione di una campagna di comunicazione istituzionale e sociale a livello nazionale di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e di campagne a livello territoriale; (ii) la diffusione di informazioni ai consumatori, lavoratori e imprese su prodotti etici e sostenibili e sul ruolo della Rete del lavoro agricolo di qualità nel contrasto allo sfruttamento lavorativo; (iii) la produzione e diffusione, in collaborazione con le istituzioni e le parti sociali, di materiale informativo e formativo sullo sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro dignitoso; e (iv) un protocollo di collaborazione tra l'ANPAL e le agenzie private con linee guida per l'attuazione dei principi di equità nell'intermediazione del lavoro (*fair recruitment*).

Vigilanza e contrasto

Azione prioritaria 8: ***Rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto allo sfruttamento lavorativo***

Quest'azione ha l'obiettivo di: (i) concentrare le azioni di vigilanza e contrasto nelle aree geografiche identificate a più alto rischio di sfruttamento attraverso la mappatura del territorio e il calendario delle colture (azione prioritaria 1); (ii) promuovere il coordinamento dei diversi organi di vigilanza per massimizzare le risorse disponibili; (iii) consolidare la raccolta e analisi di dati e informazioni per migliorare l'intelligence e quindi l'efficacia dei controlli; (iv) espandere l'utilizzo di strumenti esistenti (Registro unico dei controlli ispettivi, fascicolo aziendale del Sistema Informativo Agricolo Nazionale) e sviluppare un fascicolo completo delle aziende agricole; (v) espandere l'attività ispettiva; e (vi) svolgere attività di formazione comuni a tutte le forze ispettive in conformità alle linee guida formulate dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL). Le attività di informazione (azione prioritaria 7) e formazione potranno essere estese al personale dei diversi ambiti della pubblica amministrazione che hanno un ruolo nella verifica dell'applicazione delle leggi in materia (carabinieri, forze di polizia e autorità giudiziaria). Le attività di formazione saranno attuate anche in materia di prevenzione e contrasto della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro per favorire interventi attraverso il meccanismo di riferimento *(referral)* nei casi in cui lo sfruttamento lavorativo sia aggravato da tali situazioni.

La linea principale d'intervento della presente azione prioritaria prevede un aumento delle ispezioni delle imprese agricole nelle aree identificate ad alto rischio di sfruttamento lavorativo. Ciò richiederà un aumento delle risorse umane e tecniche per le attività ispettive. Questa linea d'intervento sarà facilitata dall'identificazione di aree e territori ad alto rischio di sfruttamento lavorativo (azione prioritaria 1), nonché dalla pianificazione e coordinamento delle attività ispettive tra i vari organi preposti alla vigilanza e contrasto. La sistematizzazione, analisi e condivisione delle informazioni disponibili produrrà gli strumenti necessari per la pianificazione delle azioni di vigilanza e contrasto – anche avvalendosi delle opportunità offerte dall'innovazione tecnologica. Questo permetterà la creazione di un fascicolo completo e aggiornabile delle aziende agricole e di quelle che offrono servizi in agricoltura. La collaborazione e il coordinamento tra diversi organi di vigilanza saranno essenziali

per un'azione efficace, come pure il supporto di figure specializzate nel settore agricolo e in materia di violenza e molestie nel mondo del lavoro. Le attività ispettive dei vari organi di vigilanza saranno supportate da linee guida dell'INL sugli elementi che configurano lo sfruttamento lavorativo e le sue forme più gravi d'intermediazione illecita e lavoro forzato e sui principi di riferimento (*referral*) delle vittime di sfruttamento a entità responsabili per la protezione e assistenza delle vittime (azione prioritaria 9). L'ultima linea d'intervento riguarda la formazione degli addetti alle attività di vigilanza e contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo e le sue aggravanti (coercizione, violenza e molestie di genere, lavoro forzato e riduzione in schiavitù).

I risultati per realizzare l'azione consistono: (i) nella pianificazione e attuazione delle attività di vigilanza e contrasto sulla base della mappatura territoriale e del calendario delle colture agricole; (ii) nel rafforzamento dei servizi ispettivi dell'INL, includendovi le risorse umane e tecniche; (iii) nel coordinamento più efficace tra i diversi organi ispettivi (istituzione di *task force* congiunte a livello territoriale e supporto di figure specializzate in agricoltura); (iv) nel miglioramento del sistema di vigilanza attraverso l'uso d'informazioni e strumenti delle varie amministrazioni; (v) nell'incremento del numero delle imprese del settore agricolo e dei lavoratori sottoposti a ispezione; (vi) nell'elaborazione di linee guida e nella realizzazione di programmi di formazione per le autorità ispettive sullo sfruttamento lavorativo, l'intermediazione illecita, il lavoro forzato e il meccanismo di riferimento (*referral)* in materia di protezione e prima assistenza delle vittime; e (vii) nello sviluppo di moduli formativi sull'identificazione e contrasto dello sfruttamento lavorativo ad uso delle autorità preposte all'applicazione della legislazione, includendo azioni da intraprendere in casi di violenza e molestie di genere.

Protezione e assistenza

Azione prioritaria 9: ***Pianificazione e attuazione di un sistema di servizi integrati (referral) per la protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e rafforzamento degli interventi per la loro reintegrazione socio-lavorativa***

Quest'azione è volta a: (i) fornire servizi di protezione e assistenza attraverso un meccanismo di riferimento (*referral)*; (ii) rafforzare l'integrazione degli interventi socio-lavorativi per l'inclusione di lungo periodo all'interno del meccanismo di riferimento (*referral)*; e (iii) armonizzare le disposizioni legislative e gli interventi che riguardano le vittime di tratta e di sfruttamento lavorativo in agricoltura. L'attuazione di questa azione sarà coordinata con gli interventi del Piano anti-tratta e del Piano sulla violenza maschile contro le donne che ricadono sotto la responsabilità del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La prima linea d'intervento riguarda la predisposizione di servizi di riferimento per la protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura e di coloro che sporgono denuncia. Tali servizi saranno posti in essere al fine di migliorare la gestione degli interventi in modo integrato; di migliorare l'effettivo coordinamento tra gli attori coinvolti nella protezione e assistenza alle vittime; di assicurare la massimizzazione dell'uso delle risorse finanziarie disponibili (nazionali, regionali e dell'Unione Europea) e l'espansione dei servizi delle istituzioni e degli organi preposti alla definizione e realizzazione di programmi di reintegrazione socio-lavorativa (azione prioritaria 10). All'interno di tale meccanismo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali avrà il compito di coordinare, di concerto con il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e le altre istituzioni competenti, le azioni delle istituzioni ed entità che operano nell'ambito delle politiche del lavoro e delle politiche sociali al fine di supportare l'erogazione di servizi integrati a livello territoriale (servizi sociali di prima accoglienza, servizi legali e sanitari, consigliere di parità e centri anti-violenza e servizi diretti ai richiedenti asilo e rifugiati). La seconda linea di intervento prevede

l'attuazione di servizi integrati di protezione e assistenza, basati su linee guida ad uso delle entità che operano nell'ambito delle politiche del lavoro e delle politiche sociali. Tali linee guida avranno lo scopo di facilitare l'identificazione delle vittime di sfruttamento lavorativo, supportare l'accesso ai meccanismi di riferimento (*referral)* per la protezione e l'assistenza, valutare i bisogni individuali immediati e fornire informazioni ed accesso a programmi d'inserimento socio-lavorativo. I servizi includeranno la rappresentanza e assistenza legale, i meccanismi di recupero dei salari non percepiti e l'accesso agli anticipi e risarcimenti previsti dal Fondo anti-tratta. I principali attori sono il personale dell'ispezione del lavoro, delle forze dell'ordine, dell'autorità giudiziaria, dei sindacati, delle Consigliere di parità degli operatori dei servizi sociali e delle organizzazioni del terzo settore. Un'altra priorità d'intervento prevede l'armonizzazione del trattamento previsto per gli stranieri vittime di tratta (articolo 18 del decreto legislativo 286/98) e gli stranieri vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura, al fine di offrire a questi ultimi la possibilità di accedere sia al "percorso giudiziario" (rilascio di un permesso di soggiorno speciale vincolato alla denuncia degli sfruttatori), sia al "percorso sociale" (rilascio del titolo di soggiorno senza il vincolo di denuncia). A questo proposito si valuterà l'opportunità di modificare e armonizzare le discipline relativa alla protezione delle vittime di tratta e di sfruttamento lavorativo al fine di superare l'incertezza derivante dalla condizione giuridica degli stranieri vittime di questi fenomeni e la precarietà dei permessi di soggiorno rilasciati in base alla normativa vigente. Questo permetterà di rafforzare la posizione giuridica di queste categorie vulnerabili e agevolare un percorso sostenibile di integrazione socio-lavorativa.

I risultati principali di quest'azione includono: (i) la creazione di linee guida relative al sistema di *referral* per gli operatori delle entità preposte alla programmazione e attuazione degli interventi in materia di politica del lavoro e politica sociale; (ii) la realizzazione di percorsi socio-lavorativi integrati ai servizi di riferimento e ai meccanismi di protezione e assistenza; e (iii) l'armonizzazione e il rafforzamento delle forme di protezione degli stranieri vittime di tratta e di sfruttamento lavorativo per favorirne il reinserimento sociale attraverso l'accesso al lavoro dignitoso.

Reinserimento socio-lavorativo

Azione prioritaria 10: ***Realizzazione di un sistema nazionale per il reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura***

Quest'azione prioritaria ha lo scopo di sviluppare un quadro nazionale con percorsi di reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo; attuare programmi di reinserimento sulla base di linee guida formulate a livello nazionale di concerto con le autorità regionali, prevedendo anche misure specifiche per l'inserimento lavorativo delle vittime di sfruttamento; e predisporre attività di formazione continua rivolte agli addetti dei servizi competenti.

Il primo ambito d'intervento riguarda l'attuazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un sistema nazionale per la reintegrazione socio-lavorativa delle vittime di sfruttamento lavorativo al fine di migliorare il coordinamento degli interventi, favorire la collaborazione di tutti gli operatori dei servizi coinvolti e promuovere livelli uniformi di prestazione dei servizi di reintegrazione socio-lavorativa. La seconda linea d'intervento riguarda la progettazione e attuazione di percorsi di reinserimento di lungo periodo attraverso l'azione integrata dei diversi servizi. La tipologia e la sequenza dei servizi cui le vittime avranno accesso saranno determinati sulla base di linee guida per l'elaborazione di piani di reinserimento personalizzati. In questa fase, i Centri per l'impiego avranno un ruolo chiave nella presa in carico e supporto alle vittime attraverso azioni di formazione professionale, inserimento lavorativo e accesso ad altre misure di politica attiva del lavoro. Queste iniziative verranno attivate attraverso la collaborazione con le parti sociali, anche al fine di assicurare una rapida transizione delle vittime di sfruttamento a lavori dignitosi. L'ultima linea d'intervento

riguarda la formazione continua degli addetti alla gestione dei percorsi di reinserimento socio-lavorativo.

Tra i risultati principali s'includono: (i) la realizzazione di un sistema nazionale per la programmazione, coordinamento e attuazione dei percorsi di reinserimento socio-lavorativo; (ii) lo sviluppo di linee guida per l'elaborazione di piani di reinserimento e di standard per l'erogazione dei servizi per le vittime di sfruttamento lavorativo; (iii) lo sviluppo di un sistema di monitoraggio dei servizi di reintegrazione socio-lavorativa; (iv) l'organizzazione di un programma e di attività formative per gli addetti dei servizi di reinserimento socio-lavorativo; e (v) l'attivazione di una serie di programmi sperimentali e progetti pilota per validare il sistema nazionale di reinserimento socio-lavorativo.

8. *Governance* e coordinamento

Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura è un fenomeno complesso che può essere contrastato solo attraverso un approccio coordinato e attraverso un sistema di *governance* multilivello. L'attuazione delle azioni prioritarie del Piano richiede inoltre la collaborazione e il coordinamento di diverse istituzioni e attori al fine di garantire la coerenza nella realizzazione delle azioni e nel raggiungimento dei risultati attesi. A questo proposito, è essenziale definire un meccanismo di coordinamento che identifichi chiaramente il ruolo e le responsabilità delle diverse parti interessate. L'attuazione del Piano comporta il coordinamento tra le istituzioni che operano a livello nazionale e gli attori locali le cui decisioni sono più vicine alle esigenze dei beneficiari finali.

Il ***modello di governance*** proposto per l'attuazione del Piano si basa su un approccio condiviso e partecipativo tra le istituzioni che, a vari livelli, hanno il mandato di coordinare e realizzare gli interventi di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura. Questo modello tiene conto del decentramento amministrativo che implica una articolazione delle funzioni tra i diversi soggetti della Pubblica amministrazione che operano a livello nazionale, regionale e locale. L'obiettivo del modello è promuovere una programmazione integrata al fine di sviluppare sinergie che massimizzino l'impatto delle azioni previste nel Piano. La collaborazione tra istituzioni pubbliche, le parti sociali e altri attori è essenziale per la realizzazione di interventi che abbiano un impatto sui risultati previsti dalle azioni prioritarie del Piano. Durante i lavori di preparazione del Piano, si è provveduto, attraverso una metodologia partecipata, alla mappatura degli attori che a livello nazionale, regionale e locale saranno coinvolti nella prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura sulla base delle dieci azioni prioritarie. I risultati di tale mappatura hanno permesso di tracciare il sistema condiviso di *governance* multi-livello e multi-agenzia e saranno utilizzati per sviluppare il sistema di monitoraggio del Piano (vedasi sezione 9 di seguito).

A livello nazionale, il ***Tavolo*** è responsabile per l'indirizzo e la programmazione delle attività istituzionali; il monitoraggio dell'attuazione degli interventi e della legge n. 199/2016; il coordinamento e la gestione condivisa delle azioni prioritarie; l'elaborazione di proposte normative riguardanti lo sfruttamento lavorativo, l'intermediazione illecita e il lavoro forzato e la condivisione di buone prassi.[36] Nell'ambito delle loro materie, i ***Gruppi di lavoro tematici*** del Tavolo, hanno il compito di monitorare l'attuazione delle azioni prioritarie del Piano triennale. La Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolge il ruolo di ***Segreteria del Tavolo***. La Segreteria assicura il supporto tecnico e organizzativo al Tavolo, inclusa l'elaborazione delle informazioni sulle risorse nazionali e comunitarie funzionali all'attuazione del Piano, la raccolta

[36] Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali: *Organizzazione e funzionamento del tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura*, 4 luglio 2018.

e diffusione di buone prassi e la condivisione di dati e informazioni sullo sfruttamento lavorativo e sul lavoro forzato.

Il Tavolo collabora con la ***Cabina di regia della rete del lavoro agricolo di qualità***[37] che ha il compito di monitorare l'andamento del mercato del lavoro agricolo e l'occupazione dei lavoratori stranieri in agricoltura; la promozione – d'intesa con le autorità competenti e sentite le parti sociali – di iniziative in materia di politiche attive del lavoro; il contrasto al lavoro informale e all'evasione contributiva; l'organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale e l'assistenza dei lavoratori immigrati.[38]

In considerazione dei molteplici ambiti d'intervento delle azioni del Piano triennale e delle diverse competenze in capo alle istituzioni nazionali, regionali e locali, il sistema di *governance* prevede che la ***Conferenza Unificata*** avrà il ruolo di raccordo tra gli indirizzi programmatici delineati nel Piano triennale e la programmazione regionale. Le ***Regioni*** adotteranno gli indirizzi del Tavolo attraverso la programmazione e pianificazione finanziaria regionale e realizzeranno le iniziative del Piano che ricadono nei loro ambiti di competenza, con particolare riguardo ai servizi di intermediazione lavorativa dei centri per l'impiego e ai servizi sociali. La programmazione include l'attuazione degli interventi del Piano triennale che fanno capo agli enti territoriali attraverso i piani territoriali di zona e i programmi di sviluppo rurale che sono co-finanziati dai Fondi strutturali dell'Unione europea.

Gli ***Enti locali*** e le loro forme associative avranno la facoltà di predisporre dei piani multisettoriali ad attuazione degli interventi del Piano triennale. Tali piani verranno convogliati dalle Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità alle Regioni per i loro ambiti di pertinenza, al Tavolo o alla Cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità per ciò che soggiace alla responsabilità nazionale (si veda il Grafico 5).

Alle ***Sezioni territoriali della rete del lavoro agricolo di qualità*** – presiedute dal rappresentante dell'INPS – sarà affidato il ruolo di struttura decentrata responsabile di facilitare la collaborazione a livello locale per l'attuazione del Piano, di assicurare il supporto agli Enti locali nella predisposizione dei piani multisettoriali e di convogliarli, a seconda degli specifici ambiti di responsabilità, alle Regioni, al Tavolo ed alla Cabina di Regia. La loro composizione verrà determinata secondo quanto previsto dalla legge in materia e sulla base delle specificità di ciascun territorio. Per l'attuazione del Piano triennale, la nuova struttura delle Sezioni includerà il ruolo di raccordo tra queste Sezioni e il livello nazionale e regionale.

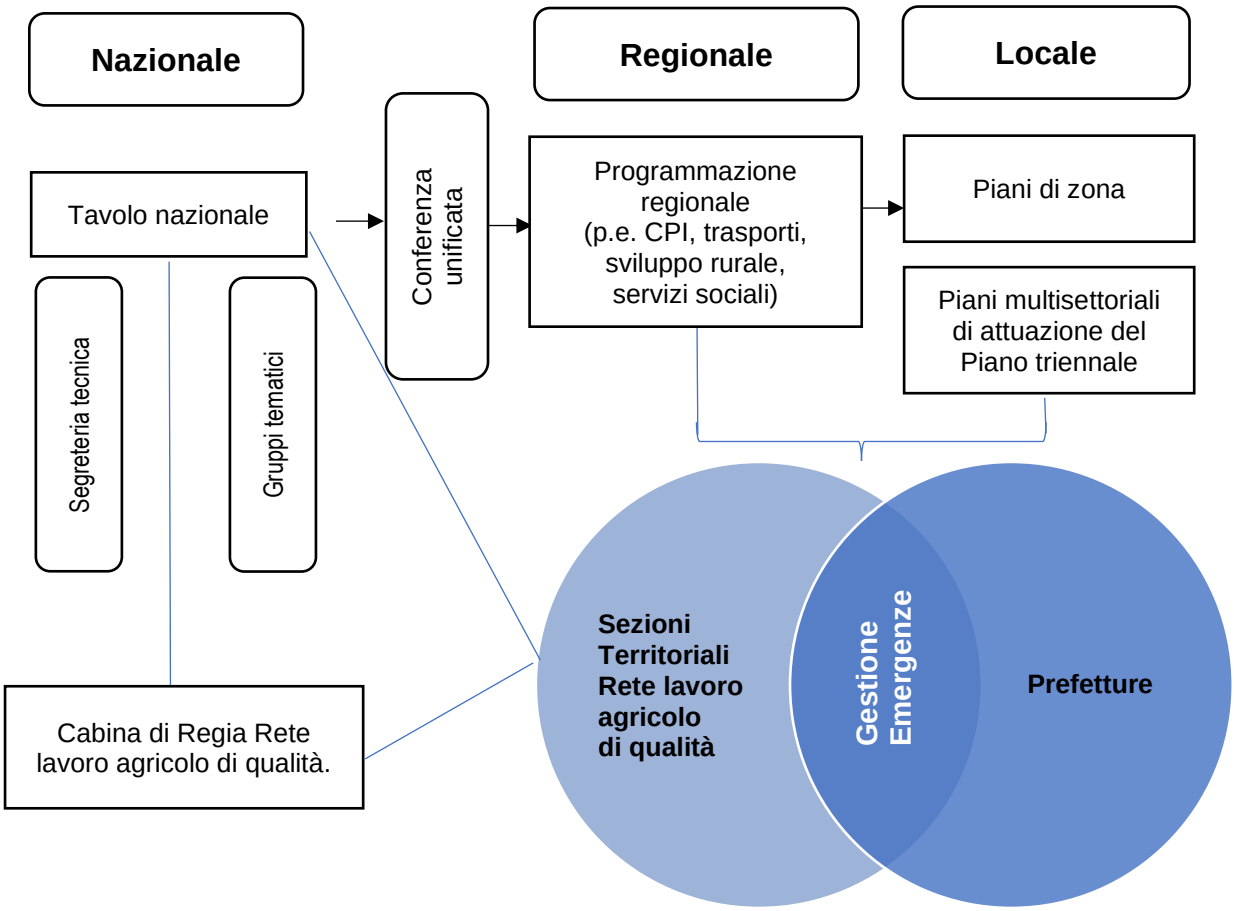
Le ***Prefetture*** concorreranno all'attuazione del Piano, assicurando - con particolare riguardo alle aree qualificate a più elevato rischio di sfruttamento lavorativo, anche attraverso i risultati dell'Azione prioritaria 1 - il coordinamento e l'integrazione delle azioni e degli interventi più adeguati in sede locale, ferme restando le attribuzioni dei Commissari Straordinari del Governo competenti per le aree dei Comuni di Manfredonia, San Ferdinando e Castel Volturno.

---

[37] Alla Cabina di Regia, presieduta dall'INPS, partecipano i rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'interno, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dell'Agenzia delle entrate, dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle parti sociali.

[38] Come novellato dalla legge 199/2016. Si veda anche il decreto legge n. 91 del 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 dell'11 agosto 2014.

Grafico 5: Struttura di *governance* e coordinamento del Piano triennale



9. Monitoraggio e valutazione

Il monitoraggio migliora la gestione e performance del Piano fornendo informazioni a tutte le parti interessate. Questo strumento serve principalmente a valutare il progresso raggiunto durante la realizzazione delle azioni, come pure l'uso efficace delle risorse assegnate. Queste informazioni consentono l'adozione tempestiva di misure correttive – nel caso in cui la realizzazione si discosti significativamente dai risultati attesi – e permette di assicurare la coerenza tra pianificazione e attuazione.

La valutazione consente di verificare l'esito positivo o negativo del Piano, una volta ultimata la sua realizzazione. Essa mira a misurare la performance dei risultati in termini di pertinenza, efficienza, efficacia, utilità e sostenibilità (ovvero impatto a lungo termine). Inoltre, le valutazioni sono utili per trarre insegnamenti che derivano dalla gestione e attuazione del Piano che possono essere distillati per sviluppare futuri interventi.

Non appena il Piano sarà approvato, la Segreteria coadiuverà il Tavolo nell' individuare e descrivere il meccanismo di monitoraggio, l'attuazione del Piano a livello nazionale e locale; descrivere i ruoli e le responsabilità delle istituzioni capofila per ogni azione (i Gruppi di lavoro tematici e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali); e richiedere alle strutture e autorità decentrate

l'indicazione della composizione, ruoli e responsabilità degli organismi di governance e monitoraggio che saranno stabiliti a livello regionale e locale.

Gli strumenti di monitoraggio e valutazione (matrice di monitoraggio; linee guida per misurare i risultati raggiunti da parte degli attori; e la formulazione di una metodologia di valutazione *ex-post*) verranno inseriti nel cronoprogramma (*roadmap)* del Piano. Questi strumenti permetteranno di: (i) esaminare i risultati da raggiungere nella realizzazione delle azioni prioritarie, valorizzando gli interventi effettuati a livello nazionale, regionale e locale; (ii) rilevare dati quantitativi e qualitativi che permettano di avere indicazioni utili per un'analisi delle condizioni delle vittime di sfruttamento lavorativo e lavoro forzato in agricoltura (vedasi azione prioritaria sui sistemi informativi); e (iii) fornire informazioni e dati puntuali per la pianificazione ed attuazione degli interventi. L'articolazione del monitoraggio si svilupperà su più livelli di competenza e responsabilità istituzionale (Amministrazioni centrali, Regioni ed Enti locali), in linea con la struttura di responsabilità delineata nel sistema di *governance* del Piano. La matrice di monitoraggio conterrà indicatori quantitativi e qualitativi per la continua verifica dell'efficacia degli interventi durante la loro attuazione. Nello specifico, tale matrice definirà:

(i) gli indicatori;

(ii) i criteri di misurazione;

(iii) il valore di base degli indicatori (*baseline*);

(iv) le fonti dei dati e delle informazioni; e

(v) gli attori responsabili dell'acquisizione delle informazioni e delle attività di monitoraggio.

Nella definizione degli indicatori di monitoraggio, la Segreteria del Tavolo si avvarrà dell'assistenza tecnica dell'Organizzazione internazionale del lavoro nell'ambito del programma di supporto tecnico della Commissione Europea e dell'OIL "*Supporto al rafforzamento della governance inter-istituzionale in materia di sfruttamento lavorativo in Italia*", nell'identificazione dei dati disponibili sullo sfruttamento lavorativo in agricoltura (livello nazionale e locale) e nell'analisi del sistema di gestione ed utilizzo delle informazioni da parte delle istituzioni pubbliche. Il Piano sarà monitorato almeno due volte nel corso della sua attuazione. Una prima verifica sarà effettuata dal Tavolo sulla base degli indicatori di monitoraggio a 18 mesi dall'approvazione del Piano. Questa verifica avrà l'obiettivo di esaminare l'attuazione delle azioni prioritarie e la congruità degli obiettivi prefissati, nonché offrire l'opportunità di apportare cambiamenti qualora fosse necessario.

Il sistema di monitoraggio e valutazione sarà completato dallo sviluppo di un metodo di valutazione *ex post* volto ad analizzare i risultati ottenuti e gli obiettivi raggiunti ed a determinare la rilevanza, efficacia, efficienza ed impatto delle azioni intraprese. La valutazione del Piano avrà luogo *ex-post* al termine del periodo di attuazione ed avrà l'obiettivo di analizzare la realizzazione degli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti e di valutare la congruenza ed efficacia degli interventi realizzati. La raccolta ed elaborazione delle informazioni utili per la valutazione *ex-post* del Piano saranno coordinate dalla Segreteria tecnica e i gruppi di lavoro tematici.

La Segreteria, inoltre, fornirà supporto tecnico al Tavolo nella definizione di strumenti di monitoraggio dell'attuazione della legge 199/2016 (procedimenti giudiziari, identificazione delle vittime di sfruttamento e lavoro forzato, utilizzo delle risorse del Fondo anti-tratta, Rete del lavoro agricolo di qualità, assistenza ai lavoratori stagionali e riallineamento retributivo nel settore agricolo) ed in particolar modo nella definizione di modalità per migliorare la coerenza dei rapporti periodici elaborati.

10. Risorse

Una caratteristica chiave per l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche riguarda la capacità di orientare l'utilizzo delle risorse umane e finanziarie disponibili verso le iniziative a più ampio impatto. Questo è il motivo per cui il Piano, una volta approvato, identificherà nel dettaglio - per ciascuna azione prioritaria e relativo risultato - le risorse umane, materiali e finanziarie necessarie per la loro attuazione.

Per quanto riguarda gli input finanziari, una volta determinato il fabbisogno complessivo di risorse, sarà possibile identificare gli strumenti finanziari (fondi dell'Unione Europea, nazionali, regionali o locali) più idonei alla realizzazione delle misure proposte. Tali strumenti saranno utilizzati in maniera integrata, utilizzando tutte le diverse leve finanziarie a disposizione per il conseguimento dei risultati programmati. Tale approccio consente di superare il problema della frammentarietà degli interventi, con una gestione efficace ed efficiente delle risorse. In caso di carenze dal punto di vista finanziario, il Tavolo potrà rivedere le priorità o prendere in considerazione la mobilitazione di finanziamenti addizionali. Le risorse umane, materiali e finanziarie necessarie per la realizzazione delle diverse azioni e risultati verranno incluse nel cronoprogramma che verrà sottoposto all'approvazione del Tavolo.

Al fine di identificare i meccanismi di finanziamento delle azioni prioritarie, la Segreteria del Tavolo ha intrapreso un'operazione di mappatura degli strumenti disponibili ai vari livelli (UE, meccanismi e fondi nazionali, regionali e locali). Quest'operazione è condotta con l'assistenza tecnica dell'Organizzazione internazionale del lavoro nell'ambito del programma di supporto tecnico della Commissione Europea e dell'OIL "*Supporto al rafforzamento della governance inter-istituzionale in materia di sfruttamento lavorativo in Italia*". Al fine di massimizzarne l'uso, attraverso la mappatura e l'analisi, si stanno raccogliendo e sistematizzando le informazioni sui meccanismi di finanziamento che potrebbero essere disponibili a livello nazionale e decentrato per finanziare gli interventi del Piano.

In via preliminare, sono stati identificati i seguenti finanziamenti che sono in già dotazione (assegnati o in fase di assegnazione) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero delle politiche agricole, ambientali e forestali, del Ministero dell'interno e di ANPAL per la realizzazione d'iniziative previste all'interno delle Azioni prioritarie del presente Piano:

- Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dispone di un portfolio di interventi di circa 89 milioni di euro (vedasi allegato) per la realizzazione di azioni di prevenzione del lavoro sommerso e contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, con particolare riferimento a misure e servizi dedicati a cittadini provenienti da Paesi Terzi legalmente presenti nel territorio dello Stato vittime e potenziali vittime di sfruttamento lavorativo, in particolare in agricoltura. Gli interventi si focalizzano soprattutto sulle azioni prioritarie relative all'integrazione sociale ed economica degli stranieri e sulla partecipazione attiva alla vita sociale delle comunità, come pure sulla prevenzione e vigilanza, attraverso il sostegno all'attività ispettiva e la formazione del personale dedicato. Le risorse assegnate provengono da dotazioni del Programma operativo nazionale "Inclusione", cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, dal Fondo Asilo e Migrazioni (FAMI) e dal Fondo nazionale per le politiche migratorie.

- Il Ministero delle le politiche agricole, alimentari e forestali dispone di risorse pubbliche per un totale di circa 520 milioni di euro per la realizzazione d'iniziative che ricadono soprattutto nell'azione prioritaria che si focalizza sugli interventi strutturali, investimenti in innovazione e valorizzazione dei prodotti, inclusi i contratti di filiera e di distretto.

Questi finanziamenti provengono dal Fondo sviluppo e coesione e dal Fondo rotativo imprese gestito da Cassa depositi e prestiti.

— Il Ministero dell'interno, nell'ambito del Programma operativo nazionale "Legalità", dispone di risorse pubbliche per un totale di oltre 94 milioni di euro per le azioni prioritarie relative alla pianificazione dei flussi di manodopera e il miglioramento dei servizi domanda/offerta di lavoro agricolo, la pianificazione e attuazione di soluzioni alloggiative dignitose ed il rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto allo sfruttamento lavorativo. Nei predetti ambiti sono state già impegnate risorse per oltre 44 milioni di euro. Sono in fase di assegnazione circa 50 milioni di euro a valere sulle azioni prioritarie relative alla vigilanza e al contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura ed al caporalato, alla gestione dei trasporti e degli alloggi per i lavoratori impiegati nel settore agricolo.

— ANPAL dispone di un portfolio di circa 600 mila euro nell'ambito del Programma Operativo Nazionale - Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione finanziato dal Fondo Sociale Europeo per la realizzazione di azioni di sistema e di sperimentazione di interventi a livello territoriale a sostegno delle azioni prioritarie 4 e 10 di questo Piano.

L'adozione del presente Piano e l'azione di mappatura delle risorse disponibili a livello centrale e locale, forniranno degli elementi fondamentali per la programmazione congiunta d'iniziative che ricadono nelle azioni prioritarie dello stesso Piano. Questo permetterà una pianificazione strategica e focalizzata alla prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e, allo stesso tempo, creerà delle sinergie tra le iniziative poste in essere a livello nazionale e locale a partire dalla nuova fase di programmazione finanziaria dei fondi messi a disposizione dalle istituzioni europee (2021-2027). Il contrasto ai fenomeni dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato saranno una priorità nei nuovi Programmi operativi nazionali e nei relativi Piani operativi regionali.

Infine, il Ministero delle politiche agricole nel Piano operativo agricoltura 2021-2027 richiede di impegnare 250 milioni di euro di contributi a fondo perduto per il finanziamento di Contratti di filiera e di distretto ai sensi del Decreto Ministeriale 1192/2016 e del regime di aiuto di Stato autorizzato dalla Commissione europea (numero SA 42821). A tale finanziamento il Ministero delle politiche agricole richiede di abbinare un'erogazione di 350 milioni di euro di finanziamenti agevolati a valere sul Fondo rotativo imprese gestito da Cassa depositi e prestiti.