

Decreto Agricoltura 2024

Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura: rafforzamento dei controlli e nuove azioni di contrasto

Vitantonio Lippolis - INL, Direzione Centrale Vigilanza e Sicurezza del Lavoro

Accesso più ampio e diffuso alle informazioni ed alle banche dati in possesso dell'Inps, incremento degli organici ispettivi, istituzione del «Sistema informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura» e obbligo di iscrizione in una nuova banca dati degli appalti in agricoltura presidiato da cospicue sanzioni. Sono questi i principali strumenti introdotti dalla **legge 12 luglio 2024, n. 101** (1) (in vigore dal 14 luglio 2024) di conversione, con modificazioni, del D.L. 15 maggio 2024, n. 63 per mezzo dei quali il Legislatore intende rafforzare l'attività di **prevenzione e di contrasto al caporalato**, allo sfruttamento lavorativo ed al lavoro sommerso e irregolare e favorire, in tal modo, l'evoluzione qualitativa del lavoro agricolo.

Caporalato

Il caporalato è un triste fenomeno che si realizza per mezzo delle seguenti **condotte delittuose**:

- da un lato quella del **caporale**, che recluta i lavoratori e li colloca presso il datore di lavoro;
- dall'altro quella del **datore di lavoro/utilizzatore**, che si approfitta dello stato di bisogno per sfruttare i lavoratori sottopagandoli dopo averli sottoposti a condizioni di lavoro particolarmente faticose.

L'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro sono un problema che storicamente si è

concentrato in agricoltura, ma che oggi si concretizza in tutti i settori produttivi e le realtà economiche caratterizzate da un consistente utilizzo di manodopera scarsamente specializzata (es. trasporto, edilizia, facchinaggio, logistica, lavorazione carni) la cui offerta di lavoro avviene attraverso l'opera di intermediari, che agiscono in maniera individuale od organizzata in forma societaria, consortile, ecc.

È frequente, specie nel settore agricolo, che il caporale non si limiti solo al reclutamento dei braccianti, ma si occupi quotidianamente anche di raggrupparli e di condurli sui luoghi di lavoro (spesso lontani da dove vivono gli stessi) e di alloggiarli in strutture fatiscenti. Non è raro che il caporale, inoltre, esiga pure una quota parte della paga delle sue vittime.

Quadro normativo di riferimento

Per combattere questo odioso fenomeno il Legislatore, col D.L. n. 138/2011 (2) aveva già introdotto nel Codice penale il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (artt. 603-*bis* e 603-*ter*). Nel **2016**, tuttavia, per rendere ancor più efficace l'azione di contrasto a questo dilagante fenomeno, la legge n. 199/2016 ha novellato, fra l'altro, il testo **dell'art. 603-*bis* c.p.** (3)

(1) Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 163, serie generale, del 13 luglio 2024.

(2) Convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

(3) Testo dell'art. 603-*bis* c.p. in vigore dal 4 novembre 2016: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato, chiunque:

1) recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello

stato di bisogno dei lavoratori;

2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero 1), sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Ai fini del presente articolo, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:

Approfondimenti

In sintesi, questa norma punisce le seguenti condotte:

1) l'**intermediazione illecita**, posta in essere da parte di chi recluta manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori;

2) lo **sfruttamento lavorativo** realizzato da chi utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al punto precedente, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento ed approfittando del loro stato di bisogno.

Oggi, a differenza di quanto avveniva prima del 2016, affinché venga integrata la fattispecie criminosa, non sono più necessari l'intermediazione illecita del caporale (il reato può essere imputato anche **direttamente al datore di lavoro** che utilizza, assume o impiega manodopera per sfruttarla in ragione del suo stato di bisogno) o l'impiego del lavoratore «in nero»; difatti, attualmente si può anche trattare di un lavoratore regolarmente assunto, però sfruttato e del cui stato di bisogno il suo datore si approfitti.

Costituisce **indice di sfruttamento** la sussistenza di una o più delle seguenti condizioni:

1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai Ccnl o territoriali stipulati dalle Organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;

2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;

2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;

4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Conseguenze del reato

Nella forma basilare, il reato di caporalato è punito con la **reclusione da uno a sei anni** e con la **multa da 500 a 1.000 euro** per ciascun lavoratore reclutato.

Il comma 2 dell'art. 603-*bis* c.p. prevede, tuttavia, una **circostanza aggravante** ad effetto speciale che ricorre nel caso in cui i fatti siano commessi mediante violenza o minaccia. In tal caso è prevista la pena della reclusione da **cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro** per ciascun lavoratore reclutato. Per imputare questa circostanza occorre, ovviamente, che gli Ufficiali di Polizia giudiziaria acquisiscano idonei elementi atti a suffragarla, specificando i profili temporali, spaziali, oggettivi e soggettivi (quando, dove, chi, con quali mezzi o parole, ecc.).

Sono, inoltre, previste le seguenti circostanze **aggravanti specifiche** che, ove accertate, comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

- il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;
- il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;
- l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.

Anche la presenza di tali situazioni andrà debitamente documentata da parte degli Ufficiali di Polizia giudiziaria.

Si evidenzia che la punibilità delle condotte illecite accertate secondo quanto previsto dall'art. 603-*bis* c.p. non esclude comunque l'applicabilità di ulteriori sanzioni per le violazioni eventualmente accertate quali, ad esempio, la **somministrazione illecita o fraudolenta** (4) o la **massanzione per lavoro "nero"**. (5)

In presenza, inoltre, di **lavoratori privi di permesso di soggiorno**, si valuterà il ricorrere delle

Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:

1) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;

2) il fatto che uno o più dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;

3) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro».

(4) V. art. 18, commi 5-*bis* e 5-*ter*, D.Lgs. n. 276/2003.

(5) Nel compendio «*Massanzione per lavoro sommerso*» (aggiornato al 4 luglio 2024), l'Inl chiarisce che «La sanzione

condizioni per la comunicazione di reato di cui all'art. 22, comma 12-*bis*, D.Lgs. n. 286/1998 il quale, per di più, in presenza del reato di caporalato, prevede uno specifico aumento della pena. (6)

Si evidenzia, infine, che il reato di caporalato è stato inserito tra quelli presupposti per la configurazione della **responsabilità amministrativa**

degli enti ai sensi della legge n. 231/2001. (7) Ciò comporterà, nei casi di datore di lavoro o di caporale costituito in forma societaria, l'avvio di specifiche indagini volte ad accertare l'esistenza di tutti gli elementi rilevanti per la relativa contestazione (es. adozione ed efficace attuazione di un Mog così come richiamato dall'art. 30 del D.Lgs. n. 81/2008).

Arresto in flagranza del caporale

Per mezzo della sentenza n. 28735 del 23 luglio 2021, la Sezione penale della Corte di cassazione ha chiarito che è legittimo l'arresto in flagranza dell'imprenditore che sfrutti lo stato di bisogno dei lavoratori, nel caso in cui venga provata detta condizione di difficoltà dei dipendenti.

Preliminarmente, la Suprema Corte afferma che l'adozione della misura precautelare a carico dell'imprenditore che sfrutti lo stato di bisogno dei propri dipendenti è giustificata nell'ipotesi in cui ricorrano gravi indizi di colpevolezza.

In particolare, per gli Ermellini gli elementi che sottendono lo stato di bisogno dei lavoratori sono:

- la loro clandestinità;
- il riconoscimento di un trattamento economico palesemente sbilanciato rispetto all'orario di lavoro;
- l'omissione dei necessari obblighi antinfortunistici.

Il giudice, sempre secondo l'interpretazione della Corte, è tenuto infatti ad accertare, con valutazione *ex ante* – ossia tenendo conto esclusivamente della situazione conosciuta o conoscibile al momento in cui l'arresto è stato effettuato e non anche di elementi successivi – l'astratta configurabilità del reato per cui si procede e la sua attribuibilità alla persona arrestata, quali condizioni legittimanti la privazione della libertà personale.

Ritenendo sussistenti tutti i già menzionati elementi, nel caso di specie la Corte di cassazione ha così accolto il ricorso del Procuratore Generale ed ha conseguentemente convalidato l'arresto in flagranza dell'imprenditore.

Circostanze attenuanti

La legge n. 199/2016 ha aggiunto al Codice penale l'**art. 603-*bis*.1** secondo cui, per i delitti previsti dall'art. 603-*bis*, la **pena è diminuita da un terzo a due terzi** nei confronti di chi:

- nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori;
- aiuta concretamente l'Autorità di polizia o l'Autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite.

Si tratta, evidentemente, di una **norma premiale finalizzata a rompere il muro di omertà** che spesso caratterizza le indagini per questo genere di reati, concedendo un'apprezzabile riduzione di pena a favore di chi (mediatore, datore di lavoro, o altro concorrente) collabori con gli Organi di Polizia o con l'Autorità giudiziaria.

Proprio a questo scopo l'Inl, per mezzo della circolare n. 5/2019, invita il personale ispettivo chiamato a svolgere le indagini a sollecitare la collaborazione degli indagati al fine di chiarire anche la posizione di eventuali altri soggetti concorrenti.

per lavoro "nero" risulta compatibile con il reato di sfruttamento della manodopera, punito ai sensi dell'art. 603-*bis*, c.p., atteso che le due fattispecie tutelano beni giuridici differenti. La presenza, infatti, del reato di intermediazione illecita e sfruttamento della manodopera non esclude l'applicabilità delle sanzioni amministrative per lavoro "nero", in capo al soggetto utilizzatore, in mancanza di qualunque forma di pregressa formalizzazione del rapporto di lavoro».

(6) D.Lgs. n. 286/1998, art. 22, commi 12 e 12-*bis*: «Il datore di lavoro che occupa alle proprie dipendenze lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno previsto dal presente articolo, ovvero il cui permesso sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la

multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato.

Le pene per il fatto previsto dal comma 12 sono aumentate da un terzo alla metà:

- a) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre;
- b) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa;
- c) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-*bis* del Codice penale»

(7) Legge n. 231/2001, art. 25-*quinquies*, comma 1: «In relazione alla commissione dei delitti previsti dalla sezione I del capo III del titolo XII del libro II del Codice penale si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per i delitti di cui agli articoli 600, 601 (, 602 e 603-*bis*.) la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote; (...)».

Approfondimenti

Caporalato: quadro punitivo		
Art. 603-bis, c. 1, c.p.	Reato base	Reclusione da 1 a 6 anni e multa da € 500 a € 1.000 per ciascun lavoratore reclutato
Art. 603-bis, c. 2, c.p.	Circostanza aggravante ad effetto speciale: qualora i fatti siano commessi mediante violenza o minaccia	Reclusione da 5 a 8 anni e multa da € 1.000 a € 2.000 per ciascun lavoratore reclutato
Art. 603-bis, c. 4, c.p.	Ulteriori circostanze aggravanti specifiche: <ul style="list-style-type: none"> • il numero di lavoratori reclutati è superiore a 3; • il fatto che uno o più dei soggetti reclutati sia minore in età non lavorativa; • l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori sfruttati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro 	È previsto l'aumento della pena da un terzo alla metà
Art. 603-bis.1, c.p.	Circostanze attenuanti nei confronti di chi: <ul style="list-style-type: none"> • nel rendere dichiarazioni su quanto a sua conoscenza, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori; • aiuta concretamente l'Autorità di polizia o l'Autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti o per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite 	La pena è ridotta da un terzo a due terzi
Art. 603-bis.2, c.p.	Confisca in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti	Confisca obbligatoria delle cose servite o destinate a commettere il reato (es. il furgone del caporale) e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto (*), salvo che appartengano a persona estranea al reato
Art. 603-ter, c.p.	Pene accessorie in caso di condanna per il delitto di cui all'art. 603-bis c.p.	Interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese; Divieto di concludere contratti di appalto, di cottimo fiduciario, di fornitura di opere, beni o servizi riguardanti la P.A., e i relativi subcontratti; Esclusione, per un periodo di 2 anni, da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi da parte dello Stato o di altri Enti pubblici, nonché dell'UE, relativi al settore di attività in cui ha avuto luogo lo sfruttamento (aumentata a 5 anni quando il fatto è commesso da soggetto al quale sia stata applicata la recidiva ex art. 99, c. 2 nn. 1) e 3) c.p.)

(*) In sintesi: il "profitto" del reato è costituito dal vantaggio economico ricavato in via immediata e diretta dalla commissione dell'illecito e si contrappone al "prodotto" del reato, che rappresenta il risultato empirico, cioè le cose create, trasformate, adulterate o acquisite mediante il reato, il "prezzo", infine, rappresenta il compenso dato o promesso per indurre, istigare o determinare un altro soggetto a commettere il reato e costituisce, quindi, un fattore che incide esclusivamente sui motivi che hanno spinto l'interessato a commettere il reato.

Rafforzamento dei controlli per la prevenzione e il contrasto al caporalato

Allo scopo di **rafforzare l'attività di controllo** in materia di prevenzione e di contrasto al caporalato, allo sfruttamento lavorativo ed al lavoro

sommerso e irregolare, l'art. 2-ter della legge n. 101/2024 interviene modificando l'art. 7, comma 2 del D.L. 48/2023. (8) A tal fine, la novella prevede che anche il personale ispettivo del **Comando Carabinieri per la tutela del lavoro** in forza presso l'Inl – oltre, come previsto dalla

(8) Il D.L. n. 48/2023, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, ha riformato la materia degli strumenti di politica attiva volti al reinserimento nel mondo di lavoro

ed all'inclusione sociale tra cui l'Assegno di Inclusione (c.d. "AdI") ed il Supporto per la formazione e il lavoro (c.d. "SFL").

normativa vigente, al personale ispettivo dell'Inl e alla Guardia di finanza – abbia adesso accesso a tutte le informazioni ed alle banche dati, sia in forma analitica che aggregata, trattate dall'Inps.

Nell'ottica, dunque, della massima condivisione dei dati e delle informazioni fra i soggetti deputati ai controlli, viene così colmata una lacuna che vedeva ingiustificatamente escluso il personale dell'Arma dal novero dei soggetti abilitati all'accesso delle banche dati dell'Istituto.

Poiché, inoltre, dal 2 marzo 2024 l'Inl ha cessato, di fatto, di essere il soggetto istituzionale unico per le attività di vigilanza e ispezione in materia di lavoro e previdenziale in quanto, il personale ispettivo di Inps e Inail, è rientrato nell'alveo dei rispettivi Istituti di provenienza (9), per l'anno 2024 il Legislatore autorizza ora l'**Inps e l'Inail ad assumere, rispettivamente, 403 e 111 nuove unità** da inquadrare nel ruolo dei funzionari impiegati in attività di vigilanza.

Questo incremento si aggiunge a quello già previsto per gli organici dell'Inl che, nei prossimi mesi, procederà all'assunzione straordinaria di ulteriori ispettori del lavoro (466 ispettori ordinari, 250 ispettori tecnici e 50 Carabinieri dei Nuclei Ispettorato Lavoro del Comando generale tutela del Lavoro). (10)

Pertanto, con quasi 1.300 nuovi ispettori del lavoro, si rafforza decisamente l'organico ispettivo per contrastare lo sfruttamento lavorativo e il lavoro sommerso e irregolare. L'auspicio è che adesso l'Inl, anche per questo genere di controlli, eserciti in maniera più incisiva e concreta quel **potere di coordinamento** dell'attività di vigilanza

in materia di lavoro di legislazione sociale che la legge gli conferisce. (11)

Sistema informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura

L'art. 2-*quater* della legge n. 101/2024, intervenendo sull'art. 25-*quater* del D.L. n. 119/2018 (12), prevede l'istituzione, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del **Sistema informativo per la lotta al caporalato nell'agricoltura**.

Tale sistema, una volta a regime, avrà lo **scopo** di:

- consentire lo sviluppo della strategia per il contrasto al fenomeno del caporalato;
- favorire l'evoluzione qualitativa del lavoro agricolo;
- incrementare le capacità di analisi, monitoraggio e vigilanza sui fenomeni di sfruttamento dei lavoratori nell'agricoltura.

Esso verrà istituito presso il Ministero del Lavoro e **sarà composto**, oltre che da tale dicastero, dal Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, dal Ministero dell'Interno, dall'Inps, dall'Inail, dall'Inl, dall'Agea e dall'Istat. (13)

Questo "sistema" costituirà uno strumento di condivisione dei seguenti dati e informazioni:

- **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, fornirà i dati relativi ai rapporti di lavoro delle aziende agricole e i dati del sistema informativo unitario delle politiche attive del lavoro (14) riguardanti il mercato del lavoro agricolo;
- **Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste**, metterà a disposizio-

(9) Cfr. art. 31, comma 12, D.L. n. 19/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2024.

(10) Cfr. art. 31, commi 1-9, del D.L. n. 19/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2024.

(11) Cfr. art. 7, comma 2, D.Lgs. n. 149/2015.

(12) Convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Si rammenta che, allo scopo di promuovere la programmazione di una proficua strategia per il contrasto al fenomeno del caporalato e del connesso sfruttamento lavorativo in agricoltura, l'art. 25-*quater* del D.L. n. 119/2018 ha istituito, presso il Ministero del Lavoro, il «Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura». Le disposizioni relative all'organizzazione e al funzionamento del Tavolo Caporalato sono contenute nel D.I. 4 luglio 2019, emanato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con i Ministri delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, della Giustizia e dell'Interno. Il D.I. 17 giugno 2022 ha prorogato la durata del Tavolo, inizialmente previsto per un triennio sino al mese di set-

tembre 2022, sino al 3 settembre 2025 e ha aggiornato anche il D.I. 4 luglio 2019 di organizzazione e funzionamento del tavolo stesso.

(13) Presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stata già predisposta l'infrastruttura per l'implementazione di tutte le componenti del Sistema istituendo, necessarie per gestire il ciclo di vita del processo di integrazione dei dati, tramite i servizi di interoperabilità.

(14) L'art. 13 del D.Lgs. n. 150/2015 definisce il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro – parte integrante del Sistema informativo per l'inclusione sociale e il lavoro (Siisl) – come il sistema che permette l'interconnessione dei dati sulle politiche attive e comprende:

- il sistema informativo percettori di ammortizzatori sociali;
- l'archivio informatizzato comunicazioni obbligatorie;
- i dati sulla gestione dei servizi per il lavoro e politiche attive del lavoro;
- il sistema informativo formazione professionale (a titolarità regionale e dei Fondi paritetici interprofessionali).

Approfondimenti

ne l'anagrafe delle aziende agricole (15), i dati sulla loro situazione economica e il calendario delle colture;

- **Ministero dell'Interno**, farà confluire i dati dei permessi di soggiorno dei lavoratori extra-Ue rilasciati per motivi di lavoro;

- **Inps**, metterà a fattor comune i dati retributivi, contributivi, assicurativi e quelli relativi ai risultati delle ispezioni presso le aziende agricole;

- **Inail**, fornirà i dati relativi agli infortuni e alle malattie professionali nelle aziende agricole;

- **Inl**, fornirà i dati relativi ai risultati delle ispezioni presso le aziende agricole;

- **Istat**, metterà a disposizione i dati concernenti le imprese agricole attive;

- **Regioni e province autonome di Trento e Bolzano**, forniranno i dati dei trasporti e degli alloggi dedicati ai lavoratori del settore agricolo.

Considerato che si tratta di una materia riconducibile alla "tutela e sicurezza sul lavoro" che, come è noto, rientra nella competenza legislativa concorrente, inspiegabilmente **non sono state chiamate a far parte dei componenti di questo Sistema le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano** che pur concorreranno alla formazione e all'aggiornamento del Sistema stesso.

Banca dati degli appalti in agricoltura

Sempre con la finalità di rafforzare i controlli (in questo caso preventivi) in materia di lavoro e legislazione sociale nel settore agricolo, l'art. 2-*quinquies* della legge n. 101/1024 istituisce presso l'Inps la Banca dati degli appalti in agricoltura.

In questa Banca dati dovranno iscriversi le imprese che intendono **partecipare ad appalti in cui il committente sia un'impresa agricola**. (16)

L'obbligo di iscrizione non riguarda indistintamente tutte le imprese appaltatrici ma soltanto quelle che, in forma singola o associata, **appartengono alle seguenti categorie**:

- imprese non agricole, con riferimento ai propri lavoratori eventualmente addetti ad attività di raccolta di prodotti agricoli, nonché ad attività di cernita, di pulitura e di imballaggio dei prodotti ortofrutticoli, purché connessa a quella di raccolta;

- imprese che effettuano lavori e servizi di sistemazione e di manutenzione agraria e forestale, di imboscamento, di creazione, sistemazione e manutenzione di aree a verde. (17)

I requisiti di qualificazione per l'iscrizione degli appaltatori in questa Banca dati **verranno individuati da un apposito decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali**, emanato di concerto con il Ministro dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, sentiti l'Inps, l'Inl, l'Inail e le Organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro del settore agricolo firmatarie dei contratti collettivi di cui all'art. 51 del D.Lgs. n. 81/2015. (18)

Nella determinazione dei requisiti di qualificazione, l'emanando regolamento dovrà tener conto dei seguenti **parametri**:

- struttura imprenditoriale del richiedente;
- presenza di un'organizzazione di mezzi necessari all'esecuzione degli appalti;
- gestione della prestazione appaltata con rischio a carico dell'appaltatore;
- documentazione necessaria alla verifica del possesso dei requisiti;
- informazioni già disponibili presso altre Amministrazioni pubbliche o altri Enti pubblici e regole tecniche per l'acquisizione;
- aggiornamento e consultazione della documentazione, anche avvalendosi delle competenze tecnico-specialistiche e dell'apparato organizzativo del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste;
- requisiti della polizza fidejussoria assicurativa.

A quest'ultimo riguardo, anche per evitare spiacevoli sorprese conseguenti all'eventuale inadempienza dell'appaltatore (19), la novella prevede che le imprese obbligate all'iscrizione nella banca dati di che trattasi stipulino, a favore del

(15) L'anagrafe delle aziende agricole è stata istituita ai sensi dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. 30 aprile 1998, n. 173.

(16) La norma fa riferimento alla nozione di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c.

(17) Cfr. art. 6, comma 1, *lettere d)* ed *e)*, legge 31 marzo 1979, n. 92.

(18) Art. 51, D.Lgs. n. 81/2015: «Salvo diversa previsione, ai fini del presente decreto, per contratti collettivi si intendono i

contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria».

(19) Inadempienze che possono comportare una responsabilità solidale del committente ai sensi dell'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003.

committente, una **polizza fideiussoria assicurativa** a garanzia dei contributi previdenziali, dei premi e delle retribuzioni, dovuti per i propri dipendenti in relazione all'esecuzione del contratto di appalto. L'impresa obbligata, all'atto della stipula del contratto di appalto, rilascerà questa polizza al committente.

Una volta a regime, l'Inps, ai fini dell'iscrizione, procederà alla preventiva **verifica dei requisiti di qualificazione** e, in caso di valutazione positiva, rilascerà all'impresa richiedente un'**attestazione di conformità** che consentirà l'iscrizione della stessa nella suddetta banca dati.

A presidio dei suddetti obblighi, la norma prevede anche uno specifico **apparato sanzionatorio**. Difatti, in caso di contratto di appalto nel settore agricolo concluso – o eseguito – con un'impresa non iscritta nella banca dati Inps, l'appaltatore ed il committente sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria che va da un minimo di **5.000 a un massimo di 15.000 euro** (non si applica la procedura premiale della diffida obbligatoria di cui all'art. 13, del D.Lgs. n. 124/2004).

Alle medesime conseguenze sanzionatorie vanno incontro il committente e l'appaltatore che, in mancanza della suddetta polizza fideiussoria, danno esecuzione ad un contratto d'appalto rientrante nel perimetro applicativo della nuova disciplina.

La norma prevede, inoltre a carico dei trasgressori, una **sanzione accessoria**. Più precisamente, per un anno a decorrere dalla notifica dell'illecito, verrà anche interdetta l'iscrizione o la permanenza dell'impresa inadempiente nella **Rete del lavoro agricolo di qualità**. (20) Il Legislatore, tuttavia, non ha chiarito se questo provvedimento interdittivo si applichi anche nel caso in cui il

trasgressore si avvalga della facoltà di estinguere le violazioni col pagamento in misura ridotta delle sanzioni. (21)

La norma non fa alcun riferimento ai **contratti di subappalto**. Pertanto, fatte salve future contrarie indicazioni regolamentari o di prassi, si ritiene che i nuovi obblighi si estendano anche agli eventuali sub contraenti rientranti nel fuoco applicativo di questa disciplina.

L'accesso ai contenuti dell'istituenda banca dati Inps, sia in forma analitica che aggregata, sarà garantito al personale ispettivo dell'Inl, ai militari del Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, ai militari della Guardia di Finanza e all'Inail. Si fa presente, infine, che queste disposizioni non si applicano ai contratti disciplinati dal Codice dei contratti pubblici. (22)

Considerazioni conclusive

L'incremento dei controlli da parte degli Organi di vigilanza, l'implementazione delle banche dati e l'incrocio dei relativi dati possono certamente aiutare a prevenire e contrastare il fenomeno del caporalato. Tuttavia, questi strumenti non sono di per sé sufficienti ad intercettare il grande numero di imprese e lavoratori irregolari, spesso anche sconosciuti, presenti in agricoltura.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di estendere, anche a questo settore produttivo, il «**Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi**» recentemente introdotto nel settore edile che, analogamente a quello agricolo, presenta elevati rischi di infortuni sul lavoro ed una cospicua presenza di lavoro sommerso e irregolare. (23)

(20) Cfr. art. 6, D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

(21) Art. 16, legge 24 novembre 1981, n. 689.

(22) D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

(23) Cfr. art. 29, comma 19, del D.L. n. 19/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56/2024, che ha riscritto l'art. 27 del D.Lgs. n. 81/2008.