

IL CAPORALATO:
LA NECESSITA' DI POLITICHE PREVENTIVE INNOVATIVE
E DI UN RIMPROVERO PENALE

BOZZA DI ARTICOLATO

Art. 1

- 1. Al fine di garantire la effettività del diritto costituzionale ad un'esistenza libera e dignitosa, la presente legge ha la finalità di reprimere ogni fenomeno di intermediazione illecita di manodopera basato sullo sfruttamento dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori interessati.*
- 2. Lo Stato e gli altri Enti competenti creano le condizioni affinché i lavoratori costretti a prestazioni lavorative in assenza di piena e totale tutela di legge a causa dello stato di bisogno o di necessità in cui essi versano siano inseriti in percorsi formativi e lavorativi idonei alla dignità umana.*

Art. 2

- 1. Al fine di prevenire i fenomeni di cui al precedente art. 1, la presente legge promuove l'integrazione dei lavoratori stranieri e dei lavoratori di lunga disoccupazione o svantaggiati in genere, con particolare riferimento ai settori dell'edilizia e dell'agricoltura.*
- 2. Lo Stato, le Regioni, gli enti territoriali, gli Uffici territoriali del Governo, nonché ogni altra autorità competente sono chiamate a stipulare protocolli di intesa con le organizzazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative al fine di promuovere l'integrazione dei lavoratori di cui al primo comma, nonché a creare le condizioni per lo svolgimento del lavoro in piena regolarità, legalità, sicurezza e dignità.*
- 3. I protocolli sono finalizzati ad integrare il dettato delle normative vigenti al fine di creare sperimentazioni su base locale o settoriale, divulgazione di buone prassi consolidate e meccanismi incentivanti per le imprese virtuose.*

Art. 3

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con i Centri per l'impiego, promuove la istituzione di corsi di lingua italiana per lavoratori stranieri e sostiene iniziative e campagne informative aventi ad oggetto la tematiche trattate nella presente legge.

Art. 4

- 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga una attività organizzata di intermediazione di lavoratori, reclutando i medesimi approfittando dello stato di bisogno o di necessità in cui gli stessi versano oppure usando nei confronti degli stessi violenza, minaccia o inganno, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 500,00 a 1.000,00 euro per ciascun lavoratore reclutato.*
- 2. Costituiscono aggravante specifica e comportano l'aumento della pena da un terzo alla metà:*
 - a) il fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre;*
 - b) il fatto che tutti o alcuni dei soggetti reclutati siano minori in età non lavorativa;*
 - c) l'aver commesso il fatto esponendo i lavoratori intermediati a situazioni di grave pericolo, avuto riguardo alle caratteristiche delle prestazioni da svolgere e delle condizioni di lavoro.*

Art. 5

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque impieghi o utilizzi lavoratori reclutati con le modalità di cui al precedente art. 3 è punito con la reclusione da tre a sei anni e con la multa da 300,00 a 800,00 per ciascun lavoratore impiegato.

2. Le pene sono aumentate da un terzo alla metà se:

- a) i lavoratori impiegati sono in numero superiore a tre;*
- b) tra loro vi sono minori in età non lavorativa;*
- c) i lavoratori impiegati sono sottoposti a condizioni di lavoro caratterizzate da violazioni di norme di legge o contrattuali oppure da un trattamento personale degradante.*

Art. 6

1. Il compimento dei delitti di cui ai precedenti articoli 3 e 4 ha diretta rilevanza in relazione agli artt. 38, c. 1, lett. c) e 135 del d.lgs. 163/06 e ss.mm.ii.

2. Il compimento di uno dei delitti di cui ai precedenti articoli 3 e 4 comporta l'impossibilità, per i condannati, di fruire di benefici, contributi o agevolazioni a carico dello Stato o di altri Enti pubblici.

Art. 7

1. All'art. 380, comma 2 c.p.p., dopo la lettera m), è inserito il seguente periodo:

“n) delitti di cui agli art. 3 e 4 della legge in materia di caporalato¹.”

2. All'art. 12 sexies, comma 1, del d.l. 8 giugno 1992 n. 306, convertito, con modificazioni, in l. 7 agosto 1992, n. 356, dopo le parole “D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309,” sono inserite le parole “oppure nel caso di condanna per uno dei reati previsti agli articoli 3 e 4 della legge in materia di caporalato²”

Art. 8

Dopo l'art. 25 nonies d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 è inserito il seguente articolo:

“ 25 decies Delitti con finalità di tutela del lavoro e della leale concorrenza tra imprese.

1. In relazione alla commissione del delitto di cui alla legge in materia di caporalato³, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) se il delitto è punito con la pena della reclusione inferiore a sei anni, la sanzione pecuniaria da duecento a settecento quote;

b) se il delitto è punito con la pena della reclusione non inferiore a sei, la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote.

2. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1, si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.

3. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3”.

¹ *Da completare con gli estremi esatti della legge.*

² *Da completare con gli estremi esatti della legge.*

³ *Da completare con gli estremi esatti della legge.*

RELAZIONE ALLA BOZZA DI ARTICOLATO

1. Il fenomeno del caporalato e gli attuali strumenti di repressione

Il cosiddetto “caporalato” è un fenomeno illecito di sfruttamento della manovalanza tristemente noto ed ampiamente diffuso, soprattutto nei settori dell’edilizia e dell’agricoltura.

Il “caporale” è quel soggetto che si occupa di radunare manodopera giornaliera (di solito non specializzata) da condurre in luoghi di lavoro, pretendendo per questa attività una percentuale della paga dei lavoratori interessati che facilmente supera il 50%. Le conseguenze di tale sistema sono facilmente immaginabili: le persone coinvolte vengono ingaggiate a giornata e non hanno alcuna stabilità, svolgono la prestazione lavorativa in condizioni di sicurezza precarie o del tutto assenti, percepiscono salari bassissimi, totalmente in nero e sono privi di tutela previdenziale.

Naturalmente, le manifestazioni illecite di cui si tratta, riguardano più frequentemente soggetti in condizioni di debolezza economico sociale, molto spesso lavoratori stranieri privi di documenti di soggiorno.

Il caporalato, in quanto fenomeno comprendente svariati illeciti, viene represso dalle autorità. Ma si rileva come attualmente la figura dello sfruttamento di manodopera non sia prevista come reato specifico. In particolare, secondo la normativa vigente le misure applicabili nei confronti dei caporali sono, essenzialmente, di due tipi:

- applicare le sanzioni (solo amministrative) per lo sfruttamento della manodopera irregolare o quelle penali contro l'utilizzo di lavoro nero e la somministrazione illecita di manodopera; si tratta, però, di sanzioni piuttosto lievi e solo pecuniarie, salvo il caso di sfruttamento di lavoro di minori in cui è previsto l’arresto;
- considerare il caporalato alla stregua della riduzione in schiavitù ed applicare il grave regime sanzionatorio corrispondente; bisogna, però, rilevare come nella quasi totalità dei casi il caporalato si svolga senza alcuna coercizione e violenza nei confronti dei lavoratori, i quali vedono il loro sfruttatore come l’unica figura in grado di procurare i mezzi per tentare di uscire dallo stato di bisogno in cui versano.

In conclusione, si ritiene che gli strumenti che l’ordinamento vigente offre per la repressione del caporalato siano inadeguati perché non tengono debitamente in considerazione l’essenza del fenomeno ed i suoi risvolti economici e sociali.

2. Il caporalato come fenomeno economico e sociale

La diffusa pratica del caporalato ha due risvolti, che debbono essere considerati nel loro insieme per comprendere appieno il fenomeno e poterlo efficacemente contrastare: una prima, più specifica e settoriale, attinente al mondo del lavoro, una seconda, più generale, attinente alla società ed alla convivenza democratica e pacifica.

Per quanto attiene al primo aspetto, si osserva che il caporalato è riconducibile al lavoro, non essendo null’altro, da questo punto di vista, che un “servizio”, seppur illecito.

I caporali sono infatti coloro che, con profonda conoscenza della realtà economica e produttiva di un territorio e con estrema duttilità e rapidità, soddisfano esigenze di datori di lavoro privi di scrupoli nel reperire manodopera. Non a caso il fenomeno si localizza maggiormente nell'ambito delle attività edilizie, oltre che agricole, in quanto queste sono attività del tutto peculiari dove i cicli produttivi sono frammentati, temporanei e dislocati in varie parti del territorio e, quindi, vi può essere il maggior interesse nell'utilizzare persone per periodi brevi, anche solo giornalieri, con minima se non nulla specializzazione.

Il caporale è quindi colui che intermedia esigenze: da un lato vi è l'esigenza dell'imprenditore di reperire velocemente manodopera a basso costo e senza alcun vincolo. Dall'altro lato vi è una esigenza da parte della manodopera: la persona che si presta al caporale, solitamente, non è costretta a farlo. Può quindi non essere corretto incasellare il caporalato in un regime di sfruttamento, costrizione o violenza, come ad esempio avviene nell'ambito della prostituzione, ma anzi può capitare che la persona spera di entrare nel "giro" del caporale giusto, soggetto in grado di procurare più lavoro e meglio pagato.

In questa veste il caporalato mostra la sua portata distorsiva della leale concorrenza tra imprese, in quanto porta ad avvantaggiare, in termini di minor spese, i soggetti che ricorrono alla illegalità, al lavoro nero, al lavoro non sicuro e privo di tutele. Inoltre, si realizza un danno per la collettività determinato dalla evasione fiscale e contributiva.

Già per quanto riguarda questo primo aspetto, quindi, si ritiene che il caporalato meriti l'attenzione delle istituzioni.

A ciò si aggiungano i rilievi di carattere sociale. Il caporalato, quando diviene organizzato, ripetuto sino a divenire parte del tessuto economico e sociale di un territorio, arriva a determinare episodi che compromettono la civile e pacifica convivenza tra le persone, come i fatti di cronaca più o meno recenti dimostrano.

Da questo punto di vista il caporalato deve essere inteso come fenomeno strettamente ed inscindibilmente connesso ad altri accadimenti sociali, come l'immigrazione, le difficoltà nell'accesso al mondo del lavoro, la crisi economica: tutti aspetti che portano soggetti economicamente e culturalmente fragili a manifestare una esigenza che i caporali soddisfano, traendone illegittimamente profitto. È evidente, inoltre, che la scarsa integrazione dei lavoratori stranieri renda tali soggetti maggiormente esposti al rischio di diventare vittime dei caporali.

Il caporalato cessa quindi di essere un fenomeno circoscritto al diritto del lavoro per diventare un evento di rilevante portata sociale, assimilabile a moderne forme di schiavitù.

Il caporalato ha però due diverse strutture che nel corso della legge proposta si fanno convivere:

a) vi è un caporalato che si sostanzia in una schiavitù vera e propria, ossia imposta: il caporale con minacce, violenza o inganni sottopone i lavoratori all'obbligo fisico di svolgere l'attività lavorativa, contro la loro stessa volontà: in questi casi è il caporale a limitare la libertà dei lavoratori;

b) vi è un caporalato che si sostanzia in una schiavitù "chiesta" dai lavoratori e non imposta dal caporale: la sottomissione dei lavoratori al caporale non è da violenza o minaccia dello stesso caporale, ma è determinata da circostanze ambientali di necessità e bisogno. In queste circostanze, il caporale non ha bisogno di prelevare i lavoratori da collocare nei cantieri della zona utilizzando minacce o violenza, sono loro stessi a radunarsi mestamente al fine di farsi prelevare. Chi non viene

scelto dal caporale è disperato, perché ha perduto l'occasione di guadagnare i pochi euro che avrebbe fruttato al giornata. Chi, al contrario, è a bordo del furgone diretto al luogo di lavoro, anche se è spesso consapevole dei rischi di sicurezza che correrà nel corso della giornata, sa di non avere alternative.

Si ritiene, quindi, che la introduzione di una figura di reato specifica (unitamente all'adozione di politiche efficaci di informazione e di integrazione dei soggetti maggiormente esposti) sia il modo più adeguato per colpire il caporalato sia come fenomeno sociale, reprimendo un inaccettabile approfittamento dello stato di bisogno altrui, sia come fenomeno economico, contrastando le imprese che ricorrono a questo strumento e favorendo le imprese che scelgono la legalità.

Nella fattispecie di reato devono però convivere queste due "anime" del caporalato, ossia quello imposto dal caporale ai lavoratori, e quindi direttamente determinato dal caporale stesso, e quello imposto invece dalla società stessa agli stessi lavoratori, situazione di cui il caporale coglie solo gli illegittimi frutti.

3. La esigenza di un rimprovero penale del caporalato

Quanto detto sin qui evidenzia la inadeguatezza dell'attuale regime sanzionatorio del caporalato e l'esigenza di introdurre una specifica figura di reato. Negli ultimi anni sono state avanzate proposte in tal senso le quali, però, non si sono concretizzate.

Si ritiene che, anche se il fenomeno riguarda spesso lavoratori immigrati (per lo più irregolari) sarebbe necessario inserire uno specifico rimprovero penale per il caporalato a prescindere che coinvolga italiani o stranieri, uomini o donne, ma che invece si concentri sugli sfruttatori, siano essi gli "utilizzatori" finali o gli "intermediari".

Per fare questo, come già accennato, può non essere corretto incasellare il caporalato solo in un regime di violenza e manaccia, in quanto esso annida le sue radici profonde anche nello stato di bisogno e di necessità.

Proprio l'approfittarsi di tale stato di bisogno ponendo in essere condotte altamente distorsive del mercato del lavoro e della concorrenza tra imprese, si ritiene dovrebbe essere al centro della azione del futuro legislatore.

4. L'impatto sui pubblici appalti

Se il caporalato è fenomeno odioso in ogni sua veste, si può affermare che i connotati di disvalore sociale aumentino ove il caporalato diventi un mezzo per eseguire commesse pubbliche, in quanto le stesse sono realizzate, nell'interesse della collettività, con denaro pubblico.

Pertanto, nell'articolato si stabilisce, utilizzando una tecnica legislativa di rinvio, che, ove un soggetto sia punito per il reato di caporalato, lo stesso non possa divenire aggiudicatario di pubbliche commesse e, ove già lo sia, si prevede che il contratto debba essere risolto.

5. Il collegamento con il d.lgs. 231/01

Il delitto dovrebbe essere fra quelli previsti dal d.lgs. 231/01 (Responsabilità amministrative delle società e degli enti), creando così un collegamento tra la persona fisica che commette il reato stesso e la persona giuridica che da tale reato trae profitto imprenditoriale e commerciale.

6. Il collegamento con le norme procedurali

Il delitto dovrebbe essere incluso fra quelli previsti dall'art. 380 c.p.p. (arresto obbligatorio in flagranza) poiché in tal modo potrebbe divenire operativa, per gli stranieri, e nei congrui casi, la procedura prevista dall'art. 18 del D.Lgs. 25 luglio 1988, n.286.

Inoltre, il reato dovrebbe essere fra quelli previsti dall'art. 12 *sexies* D.L. n. 306/92 conv. in l. n. 356/92, comportando quindi la confisca dei beni.