

# L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura

Atti del convegno organizzato  
dalla Flai-Cgil di Taranto  
il 27 ottobre 2023

a cura di

Domenico Garofalo e Stefano Caffio

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 102

**ADAPT**  
www.adapt.it  
UNIVERSITY PRESS

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

## DIREZIONE

**Domenico Garofalo** (*direttore responsabile*)

## COMITATO SCIENTIFICO

**Marina Brollo**

**Laura Calafà**

**Guido Canavesi**

**Paola M.T. Caputi Jambrenghi**

**Daniela Caterino**

**Marco Esposito**

**Valeria Fili**

**Enrico Gragnoli**

**Paolo Gubitta**

**Vito Sandro Leccese**

**Valerio Maio**

**Enrica Morlicchio**

**Alberto Pizzoferrato**

**Simonetta Renga**

**Michele Tiraboschi**

**Anna Trojsi**

**Lucia Valente**

## SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

## ADAPT University Press

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT_University_Press)

indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

# L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura

Atti del convegno organizzato  
dalla Flai-Cgil di Taranto  
il 27 ottobre 2023

a cura di

Domenico Garofalo e Stefano Caffio

ISBN 979-12-80922-39-7

Pubblicato il 23 maggio 2024

© 2024 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

---

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

## INDICE

Introduzione dei curatori <i>di Domenico Garofalo, Stefano Caffio</i> .....	VII
Presentazione dell'iniziativa <i>di Lucia La Penna</i> .....	IX
Il diritto al lavoro dignitoso dei contadini e dei lavoratori impiegati nelle aree rurali <i>di Ombretta Dessì</i> .....	1
La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte) <i>di Domenico Garofalo</i> .....	18
Orario di lavoro, trattamento retributivo e contributivo per i lavoratori agricoli a tempo determinato. Le sviste della Corte di Cassazione <i>di Roberto Rivero</i> .....	45
La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in agricoltura tra rischi strutturali, soggettivi e oggettivi <i>di Paolo Pascucci</i> .....	64
La retribuzione dei lavoratori agricoli: salario minimo e gabbie salariali <i>di Domenico Mesiti</i> .....	84
La prova del rapporto di lavoro agricolo subordinato <i>di Valentina Ricchezza</i> .....	102
L'indennità di disoccupazione agricola <i>di Michele Miscione</i> .....	128
Le prestazioni non pensionistiche in favore dei lavoratori agricoli: criticità e prospettive <i>di Stefano Caffio</i> .....	150
La tutela Inail dei lavoratori agricoli <i>di Stefania Pollicoro</i> .....	169
Gli effetti dello sfruttamento dei lavoratori nel settore agricolo <i>di Claudio Petrone</i> .....	180
Articolo 152 disp. att. c.p.c.: interpretazioni letterali e suggestioni creative <i>di Vincenzo Maria Tedesco</i> .....	188
Agricoltura migrante: la condizione dello straniero in agricoltura <i>di Marco Del Vecchio</i> .....	194
Lo sfruttamento del lavoro: analisi sinottica <i>di Nicola Deleonardis</i> .....	206
<i>Notizie sugli autori</i> .....	222



## Introduzione dei curatori

*di Domenico Garofalo, Stefano Caffio*

Il 27 ottobre 2023 si è svolto a Taranto su iniziativa della Flai-Cgil di Taranto, con l'efficace organizzazione della sua segretaria Lucia La Penna, un interessante convegno dedicato al lavoro in agricoltura, settore di primaria importanza per l'economia del Paese, che presenta una serie di criticità, per la gran parte ormai cronicizzate, sia sul versante delle imprese agricole (la cui voce di protesta per l'insostenibilità dei costi di produzione rispetto al mercato si è levata alta e forte a partire dall'inizio di questo 2024), sia sul versante delle condizioni in cui sovente opera la forza lavoro impiegata in agricoltura, emblema dello sfruttamento che l'ordinamento tenta di combattere ma sin ora con scarsi risultati (l'ultimo tentativo è rappresentato dalla legge n. 199/2016, c.d. legge sul caporalato).

La Flai-Cgil di Taranto molto impegnata nella tutela dei lavoratori agricoli ha ritenuto opportuno realizzare un confronto tra esperti della materia (avvocati, magistrati, docenti universitari) che hanno mostrato negli anni una particolare sensibilità verso tale realtà, come dimostrano i contributi che ciascuno per la propria competenza ha già fornito e continua a fornire.

Ne è scaturito un dibattito molto serrato e ricco di proposte che è apparso illogico sperdere, una volta terminato l'evento, per cui si è deciso d'intesa e col contributo finanziario della Flai-Cgil di Taranto di raccogliere in questo volume il testo scritto delle relazioni, rielaborato dagli Autori, arricchendolo con alcuni contributi non oggetto di relazione orale ma che per metodo e contenuto ben si coordinano con quelli delle relazioni, in tal modo viepiù approfondendo l'analisi del fenomeno del lavoro in agricoltura.

La caratteristica di questo volume – che piace evidenziare – è quella di un approccio scientifico ma al contempo pragmatico al tema, analizzato per così dire stando al di dentro dello stesso e non al di fuori, come talvolta accade in lavori costruiti a tavolino per finalità meramente accademiche.



## Presentazione dell'iniziativa

*di Lucia La Penna*

Il mio ruolo odierno è quello di aprire i lavori del convegno, che per la Flai di Taranto rappresenta sicuramente una novità rispetto alla modalità con cui siamo soliti lavorare in questa Provincia, dove di fatto realizziamo pochi convegni dando spazio invece ad un'attività che, nel gergo della famiglia Flai, definiamo attività di “campo”.

Proverò in estrema sintesi a spiegarvi come nasce e quale è l'obiettivo dell'iniziativa.

La Flai di Taranto si trova a gestire un gravoso problema, quello delle cancellazioni delle giornate di lavoro di lavoratori e lavoratrici del settore agricolo, un problema perché difendiamo le persone che realmente hanno lavorato e che, a causa di ingerenze dei datori di lavoro e conseguenti controlli da parte degli enti preposti, si ritrovano a subire:

- la cancellazione di giornate di lavoro;
- l'ingenerarsi di indebiti;
- gravi conseguenze di carattere previdenziale;
- l'assoggettamento a processi penali per truffa e per falso.

Dinanzi a queste situazioni e per aiutare i lavoratori, abbiamo messo in piedi un team oramai collaudato che vede la collaborazione tra la Flai di Taranto, l'avvocata giuslavorista del Foro di Taranto Stefania Pollicoro e l'avvocato penalista del Foro di Taranto Claudio Petrone, entrambi oggi relatori a questo convegno. Ed è durante il nostro quotidiano lavoro che ci siamo ritrovati a leggere e studiare una sentenza (Cass. 4 agosto 2020, n. 16676) – a nostro avviso gravissima – che condanna una lavoratrice alle spese di giudizio di cassazione, perché l'esonero previsto dall'articolo 152 c.p.c., secondo la sentenza, non era applicabile, in quanto il riconoscimento delle giornate viene visto come un qualcosa di distinto rispetto alle prestazioni previdenziali o assistenziali che risulterebbero mera conseguenza. Una sentenza a nostro avviso grave perché, da una parte, ha messo in discussione quella che è la natura del lavoro in agricoltura e, dall'altra, perché la condanna alle spese diventa un deterrente per il lavoratore che intenda di fatto lottare per il riconoscimento di un sacrosanto diritto.

Ma, come se questa sentenza non fosse sufficientemente grave, abbiamo appreso di un'altra sentenza (Cass. ord. 27 aprile 2022, n. 13185) che invece mette in

discussione la natura del rapporto di lavoro in agricoltura, perché introduce il concetto della “determinazione del dovuto” sul piano del rapporto di lavoro con il corrispettivo dei contributi calcolati sulle ore effettivamente prestate dai lavoratori agricoli a tempo determinato. Provo a spiegarmi meglio. Grazie alla contrattazione collettiva nazionale e poi provinciale, oggi la giornata di un lavoratore/lavoratrice agricola è di 6 ore e 30 minuti; se per motivi vari il lavoratore presta la propria attività per meno ore, la sua retribuzione sarà calcolata sulle effettive ore di lavoro, mentre la sua giornata contributiva sarà comunque di 6 ore e 30 minuti (minimale contributivo). Con questa sentenza si mette in discussione non solo la disciplina dell’orario di lavoro, ma a nostro avviso anche il valore dell’intera contrattazione di settore, nel senso che è in atto il tentativo di indebolire la contrattazione e di fatto restringere i diritti dei lavoratori.

Alla luce di queste sentenze abbiamo sentito l’esigenza di realizzare un convegno nel quale – avvalendoci di competenze scientifiche e giuridiche, e soprattutto grazie alla disponibilità di esperti e specialisti del settore che con molta sensibilità hanno accolto il nostro invito – proveremo a comprendere quello che sta accadendo nel settore, tra l’altro in un momento estremamente importante e delicato per la categoria perché è iniziata la trattativa per i rinnovi dei contratti provinciali dei lavoratori agricoli.

Voglio sottolineare che realizzare tale convegno proprio in questa fase non è una casualità, bensì una scelta e al contempo una opportunità. Una giornata di lavori come questa ha l’obiettivo di informare e formare, favorendo un dialogo tra ricerca scientifica e sindacato, per offrire spunti di riflessione, per elaborare una visione complessiva; in sintesi l’obiettivo è mettere in rete competenze e conoscenze per creare nuove opportunità e in modo solidaristico lavorare per il benessere dei lavoratori e delle lavoratrici.

## Il diritto al lavoro dignitoso dei contadini e dei lavoratori impiegati nelle aree rurali\*

di *Ombretta Dessì*

**Abstract** – Il contributo concerne il diritto al lavoro dignitoso dei contadini e degli altri lavoratori impiegati nelle aree rurali, sul presupposto che la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 17 dicembre 2018 sui diritti degli stessi non lo prevede espressamente. Pertanto, l'Autrice si sofferma, in primo luogo, sulla scarsa norma in materia contenuta nell'art. 4, paragrafo 1, lettera i, dell'UNDROP e sul significato letterale dell'espressione 'lavoro dignitoso'. Successivamente, si dedica all'analisi della disciplina dell'OIL a quella dell'ONU in materia, per poi verificare se e, eventualmente, in quali termini è applicabile ai contadini e degli altri lavoratori impiegati nelle aree rurali. Infine, si concentra sul fatto che il diritto al lavoro dignitoso è funzionale non solo al soddisfacimento delle esigenze di emancipazione dallo stato di subalternità dei contadini e degli altri lavoratori impiegati nelle aree rurali rispetto alla controparte contrattuale, ma anche al suo concretizzarsi come obiettivo e motore per lo sviluppo sostenibile degli stessi.

**Abstract** – The contribution concerns the right to decent work of peasants and other people employing in rural areas, on the assumption that the United Nations Declaration of 17 December 2018 on their rights does not expressly provide for it. Therefore, the Author focuses, first of all, on the scant rule on the matter contained in the art. 4, paragraph 1, letter i, of the UNDROP and on the literal meaning of the expression 'decent work'. Subsequently, she analyses the ILO and UN regulations on the matter, to then verify whether and, if necessary, in what terms it is applicable to peasants and other people employing in rural areas. Finally, she focuses on the fact that the right to decent work is functional not only to satisfying the needs of emancipation from the state of subordination of peasants and other people employing in rural areas with respect to the contractual counterpart, but also to its realization as an objective and driving force for their sustainable development.

---

\* Il presente contributo è stato realizzato nel quadro del progetto di ricerca regionale ex Regione Autonoma della Sardegna, Fondo di sviluppo e coesione 2014-2020, Interventi di sostegno alla ricerca, dal titolo *Contadini ed aree rurali tra diritto e diplomazia. Il negoziato per la Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e di chi lavora nelle aree rurali (UNDROP)*, coordinatore scientifico Prof. Francesco Seatzu, ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Cagliari.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Il lavoro dignitoso e i diritti dei contadini e di chi lavora nelle aree rurali. – 3. Il significato letterale dell'espressione "lavoro dignitoso". – 4. La garanzia generale nella prospettiva dell'ILO. – 5. Il contributo delle Nazioni Unite. – 6. Il diritto ad un lavoro dignitoso dei contadini e di coloro che lavorano nelle aree rurali. – 7. Il lavoro dignitoso: un obiettivo e un motore per lo sviluppo sostenibile.

## 1. Premessa

L'indagine ha ad oggetto il "diritto al lavoro dignitoso" di contadini e lavoratori delle aree rurali, nel quadro della Dichiarazione adottata a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 2018 *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas* – UNDROP)<sup>(1)</sup>.

La UNDROP non dedica alla fattispecie una disposizione apposita, nonostante dia impulso al riconoscimento e alla promozione dei diritti di chi è impiegato in quell'ambito del settore primario, per cui non è chiaro se esso sia un «tassello» del «processo di consolidamento e «decolonizzazione» dei diritti umani»<sup>(2)</sup> ivi contemplato. Il che desta perplessità, poiché il diritto al lavoro dignitoso non può mancare in alcuno degli «specifici strumenti giuridici internazionali a protezione di persone che costituiscono circa la metà della popolazione mondiale e vivono per lo più in condizioni di indigenza e spesso di denutrizione»<sup>(3)</sup>. Non bisogna dimenticare, infatti, che con l'espressione "lavoro dignitoso" ci si riferisce, nella versione proposta dall'ILO e dalle Nazioni Unite, quanto meno sotto il profilo economico e sociale, ad un nucleo di diritti indisponibili del lavoratore che è volto a contemperare la tendenza alla deregolazione del mercato del lavoro<sup>(4)</sup>.

---

(1) L'espressione "lavoro dignitoso" è intesa come la versione in lingua italiana di quella di "*decent work*", sul presupposto della nozione di "dignità" desumibile dagli artt. 3, 36 e 41 Cost. e della nozione di "esigenze di vita" che si evince dall'art. 38 Cost. (in tal senso M. FAIOLI, *Osservazioni introduttive sulle ragioni e sul metodo della ricerca comparata in materia di modernizzazione del diritto del lavoro e "decent work"*, in M. FAIOLI, "*Decency at work*": della tensione del lavoro alla dignità. *Categorie interculturali e sapere giuridico*, Nuova Cultura, 2009, p. 14, nota 3). Sul concetto di "lavoro dignitoso" cfr. J.L. GIL Y GIL, *Concepto de trabajo decente*, in *Relaciones Laborales – Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2012, n. 15-18, p. 77 ss.

(2) L. PAOLONI, S. VEZZANI, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, in *Federalismi.it – Focus Human Rights*, 2019, n. 1, p. 2. Cfr. anche P. CLAEYS, *The rise of new rights for peasants. from reliance on ngo intermediaries to direct representation*, in *Transnational Legal Theory*, 2018, vol. 9, n. 3-4, p. 386 ss.

(3) L. PAOLONI, S. VEZZANI, *op. cit.*, p. 3.

(4) In proposito cfr. M. FAIOLI, *Osservazioni introduttive sulle ragioni e sul metodo della ricerca comparata in materia di modernizzazione del diritto del lavoro e "decent work"*, cit., p. 14 ss.

Posto ciò, occorre stabilire, in primo luogo, se il lavoro dignitoso sia riconosciuto almeno implicitamente dalla UNDROP tra i diritti dei contadini e delle persone impiegate nelle aree rurali e, ove si accerti siffatto riconoscimento, quale significato esso assuma al suo interno. Per raggiungere il primo obiettivo si reputa opportuno esaminare il testo della UNDROP, alla ricerca di riferimenti normativi e/o testuali ai quali ancorarlo, mentre per centrare il secondo pare ragionevole procedere alla disamina dell'espressione sul piano letterale e alla sua ricostruzione nella prospettiva dell'ILO e in quella dell'ONU.

## 2. Il lavoro dignitoso e i diritti dei contadini e di chi lavora nelle aree rurali

Prima di entrare nel merito del significato che la locuzione “lavoro dignitoso” assume all'interno della UNDROP, che la impiega con riferimento ad uno dei diritti umani e delle libertà fondamentali spettanti alle donne impiegate in agricoltura in funzione della garanzia del principio di non discriminazione (articolo 4, § 2, lettera *i*, UNDROP), occorre domandarsi se esso sia riconosciuto indistintamente a tutte le persone che lavorano nelle aree rurali, attraverso un'analisi “tra le righe” della normativa ivi contemplata.

L'indagine si reputa essenziale, perché la UNDROP si configura come uno strumento giuridico di protezione dei diritti umani di coloro ai quali essa è destinata e come un mezzo di promozione della tutela dell'ambiente, che incentiva forme tradizionali di agricoltura rispettose di risorse naturali ed ecosistemi e funzionali all'adattamento e alla mitigazione dei cambiamenti climatici in atto. Più precisamente, connotandosi come un atto di *soft law* diretto a proteggere quella popolazione mondiale che, per il proprio sostentamento, dipende dalla terra e dalle risorse naturali del luogo in cui vive e che versa, prevalentemente, in condizioni di povertà, appare improbabile che non lo preveda come impegno politico, visto il rilievo che gli è proprio sul piano sociale <sup>(5)</sup>. Se così fosse, nella UNDROP il diritto al lavoro dignitoso avrebbe, anche se solo implicitamente, la funzione, che gli è propria nelle fonti di diritto internazionale che lo contemplano, di imperativo volto ad orientare la regolazione del lavoro o, meglio, di “stella polare” che guida gli interventi dei legislatori nazionali e sovranazionali in materia di lavoro <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> A tale proposito cfr. J.L. GIL Y GIL, *Globalización y universalidad del derecho: la lex mercatoria y el derecho internacional del trabajo en el mercado global*, in *RLDE*, 2016, n. 2, p. 1 ss. dell'estratto.

<sup>(6)</sup> Sull'individuazione del “lavoro dignitoso” come “stella polare” degli interventi dei legislatori nazionali e di quello sovranazionale, D. GAROFALO, *Diritto del lavoro e sostenibilità*, in *DML*, 2021, n. 1, 35 ss.

Posta questa premessa, l'impressione è che la UNDROP, nonostante il mancato riconoscimento testuale del diritto al lavoro dignitoso ai contadini e agli altri lavoratori delle aree rurali, lo contempli in questi termini, come si desume dalla lettera di alcune disposizioni reperibili al suo interno.

Un primo argomento a sostegno di tale convinzione si evince dal fatto che agli agricoltori e a coloro che lavorano nelle aree rurali sono riconosciuti i diritti umani e le libertà fondamentali di cui alla Carta delle Nazioni Unite, alla [Dichiarazione universale dei diritti umani](#) (*Universal Declaration of Human Rights* – UDHR) <sup>(7)</sup> e agli altri strumenti internazionali ad essi relativi (articolo 3, § 1, UNDROP). Dato che alcuni, tra questi ultimi, sanciscono il diritto al lavoro dignitoso, è ragionevole supporre che siffatta garanzia generale sia stata data per scontata dai redattori di quello che è divenuto uno dei documenti di base delle Nazioni Unite. Se così non fosse, la UNDROP contraddirebbe sé stessa e, al contempo, si porrebbe in contrasto con gli articolati normativi richiamati, escludendo, di fatto, che ai lavoratori delle aree rurali spettino i diritti umani e le libertà fondamentali ivi contemplati. Altrettanto significativo in tal senso si considera il diritto al lavoro (articolo 13 UNDROP), che, verosimilmente, la UNDROP intende come «diritto al lavoro dignitoso», promuovendo le condizioni che lo rendano effettivo. Si esclude, infatti, che esso sia riconosciuto allo scopo di assicurare a coloro che ne sono titolari e alle loro famiglie la mera sopravvivenza, risultando, invece, assai probabile che debba concretizzarsi in un'occupazione tale da consentire loro di condurre un'esistenza libera e dignitosa. Non per nulla, implica la libera scelta del lavoro, da intendersi come un'occupazione decorosa, non pericolosa, che non metta a repentaglio l'istruzione dei figli, che sia svolta nel rispetto della legge, grazie all'efficienza degli Ispettorati del lavoro, e che non si concretizzi in una forma di lavoro forzato. In terzo luogo, il diritto ad un tenore di vita dignitoso e ai mezzi di produzione appare importante a tal fine, perché obbliga gli Stati ad assicurare ai contadini e ai lavoratori delle zone rurali una retribuzione proporzionale e sufficiente (articolo 16 UNDROP). Un primo argomento al riguardo pare essere costituito dal riferimento al «tenore di vita dignitoso», che, sotto il profilo logico, pare poter essere garantito da un lavoro così aggettivato, vale a dire che sia effettivamente dotato della medesima caratteristica. Secondariamente, non può che sottintendere un'occupazione di questo tipo la previsione, da parte della UNDROP, di una retribuzione calcolata in base alla qualità e alla quantità del lavoro prestato e sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Ultima, ma non meno degna di nota, si considera la previsione che include il diritto al lavoro dignitoso tra i diritti umani e le libertà fondamentali che la UNDROP e le altre fonti di diritto internazionale riconoscono alle contadine e alle

---

(7) Approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

altre donne impiegate in tale particolare contesto del settore primario (articolo 4, § 2, lettera *i*, UNDROP). Posto che tali prerogative sono richiamate come misure volte ad eliminare le discriminazioni a loro carico, si suppone che per la prima e per le seconde sia scontato il fatto che esso sia riconosciuto agli uomini occupati nello stesso ambito produttivo. Più precisamente, se non lo intendessero come uno dei diritti umani intrasmissibili da parte del titolare e estinguibili con la sua morte, non lo includerebbero tra le precauzioni necessarie ad assicurare la parità di trattamento tra uomini e donne in agricoltura. Solo se si parte da questo presupposto, infatti, è possibile evitare che le donne siano effettivamente vittime di trattamenti meno favorevoli rispetto a quelli riservati agli uomini in situazioni equiparabili solo per il fatto di essere tali. Appare, quindi, assolutamente incontrovertibile che la garanzia del diritto ad un lavoro dignitoso sia riconosciuta dalla UNDROP a tutte le persone che sono occupate nelle aree di campagna, a prescindere dal fatto che siano uomini o donne, anche se una simile previsione compare espressamente al suo interno.

### 3. Il significato letterale dell'espressione "lavoro dignitoso"

Una volta verificato che la UNDROP prevede il diritto al lavoro dignitoso come garanzia generale nei confronti di coloro a cui è destinata, appare opportuno interrogarsi in merito all'accezione propria della relativa locuzione in tale contesto normativo.

Il punto di partenza è dato dal fatto che un'adeguata definizione della prerogativa in parola non è prevista dalla lettera della normativa in esame, ragion per cui deve essere individuata in via interpretativa, partendo dal dato letterale.

Per raggiungere l'obiettivo, si ritiene che l'unico passo da compiere, almeno in via di prima approssimazione, sia quello dell'analisi del significato dell'aggettivo "dignitoso", sul presupposto del fatto che rinvia al concetto di "*dignitas*", studiato dai più importanti filosofi nel corso della storia umana <sup>(8)</sup>. La prima accezione cronologicamente attestata, elaborata dai pensatori che se ne occuparono fino al XIX secolo, non si reputa esaustiva ai nostri fini, perché, riferendosi all'esercizio di una carica pubblica, ha un senso elitario, analogo a quello che si riscontra nel termine "dignitario" <sup>(9)</sup>. Attualmente, invece, "*dignitas*" rinvia all'idea che «essa

---

<sup>(8)</sup> Tra i più importanti pensatori dell'antichità che si sono occupati del valore in questione si ricorda Aristotele (cfr. ARISTOTELE, *Etica Eudemia*, IV sec. a.C., III, 5, e IV, 3; ARISTOTELE, *Grande Etica (Magna Moralia)*, IV sec. a.C., I, 25) secondo quanto asserito da Marcello Marino (cfr. M. MARINO, *Leadership filosofica*, Morlacchi, 2008, p. 56).

<sup>(9)</sup> Cfr. H. BREDEKAMP, *Stratégies visuelles de Thomas Hobbes. Le Léviathan, archétype de l'État moderne. Illustrations des œuvres et portraits*, Maison des Sciences de l'Homme, 2003, p. 100; A. SCHULMAN,

sia qualcosa che è dovuta all'essere umano per il semplice fatto che egli è umano»<sup>(10)</sup> e che, dal punto di vista strettamente giuridico, non sembra discostarsi poi tanto dall'arendtiano “diritto ad avere diritti”<sup>(11)</sup>. Dal che si evince che, in base ad essa, chiunque, a prescindere da età, stato di salute, sesso, etnia, religione, grado d'istruzione, nazionalità, cultura, impiego, opinione politica, condizione sociale, orientamento sessuale o identità di genere, merita un rispetto incondizionato<sup>(12)</sup>. Più precisamente, appare evidente che, in linea di principio, la “ragion di Stato”, il c.d. “interesse superiore”, la “razza” o la “società” non possono imporsi su di essa, poiché «se la persona non può essere separata dalla sua dignità, neppure il diritto può prescindere o abbandonarla»<sup>(13)</sup>. Si condivide, dunque, l'opinione secondo la quale il concetto di “lavoro dignitoso”, sul piano etimologico, rimanda ad un “impiego rispettato e protetto”, sulla base del nesso che, indiscutibilmente, lo lega alla moderna idea di “*dignitas*”<sup>(14)</sup>. Posto ciò, alle «tutele (di base) nel lavoro (compenso minimo; orario di lavoro massimo e ferie; limitazione dei controlli a distanza; sicurezza sul lavoro)» si sommano quelle dello «sviluppo socialmente, oltre che economicamente, sostenibile – come il diritto ad un alloggio confortevole e ad un'assistenza sanitaria adeguata»<sup>(15)</sup>.

Posta questa premessa, si ritiene che la garanzia del diritto ad un lavoro dignitoso dei contadini e delle persone impiegate nelle aree rurali rimanda all'idea arendtiana di libertà della persona, in virtù della quale essi devono essere tutelati quando sono soggetti all'altrui potere e quando versano in uno stato di bisogno<sup>(16)</sup>. Ciò significa che il dogma in questione invita i legislatori degli Stati e degli organismi sovranazionali interessati a predisporre una normativa di tutela dei contraenti deboli menzionati che si sviluppa su due diverse direzioni. In primo luogo, essa deve assicurare che essi pongano in essere la prestazione in assenza dei vincoli e dei condizionamenti derivanti dall'esterno, vale a dire al riparo dall'abuso di potere del datore di lavoro, in qualità di parte forte del rapporto di lavoro, e che non si trovino in posizione di bisogno. Secondariamente, deve far sì che i contraenti deboli in parola, in fase di esecuzione dell'attività lavorativa,

---

*Bioethics and the Question of Human Dignity*, in AA.VV., *Human Dignity and Bioethics. Essays Commissioned by the President's Council on Bioethics*, President's Council on Bioethics, 2008, p. 3 ss.

<sup>(10)</sup> P. RICEUR, *Pour l'être humain du seul fait qu'il est humain*, in J.-F. DE RAYMOND (diretto da), *Les Enjeux des droits de l'homme*, Larousse, 1988, pp. 236-237.

<sup>(11)</sup> Sulla nozione cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2013, p. 3 ss.

<sup>(12)</sup> Cfr. A. SEN, *Work and rights*, in *ILR*, 2000, vol. 139, n. 2, p. 119 ss.

<sup>(13)</sup> S. RODOTÀ, *op. cit.*, pp. 72-73.

<sup>(14)</sup> In proposito, M. BIASI, *Il Decent Work tra politica e sistema*, in *LDE*, 2022, n. 1, p. 4.

<sup>(15)</sup> *Ibidem*.

<sup>(16)</sup> Secondo M. BIASI, *op. cit.*, p. 4 l'idea di libertà della persona rinvia a quella di “*liberation*” che fa capo a Hannah Arendt (si veda H. ARENDT, *On Revolution*, Penguin, 2006, 18 ss. (orig.: Viking Press, 1963), citata dallo stesso A., *ivi*, nota 12).

abbiano la concreta possibilità di incidere nelle determinazioni da assumere in un contesto democratico, anziché subirle, come avviene se l'iter decisionale è unilaterale. In questo modo, la nozione in esame si adatta costantemente sia dal punto di vista cronologico che dal punto di vista spaziale, poiché, consistendo in un principio di *soft law*, può trovare applicazione in ogni ordinamento giuridico, sempre e comunque. È vero, infatti, che «il passaggio dallo *status* al contratto», in origine, ha «consentito alla persona del lavoratore di superare il giogo schiavistico o feudale»<sup>(17)</sup> al quale è stata sottoposta, gioco forza, fino alla fine del XIX secolo. Tuttavia, è anche vero che «il successivo consolidamento della legislazione sociale e della contrattazione collettiva ha visto la ricerca di un delicato equilibrio»<sup>(18)</sup> tra i diritti sociali e la libertà di iniziativa economica privata del datore di lavoro. «Oggi, [...] l'incessante avanzamento tecnologico ed i mutati rapporti tra uomo e macchina sembrano evocare nuove e diverse forme di oppressione», senza che le schiavitù classiche «possano dirsi superate», come si desume dai «casi di sfruttamento del lavoro in agricoltura dei quali le cronache [...] danno conto pressoché giornalmente»<sup>(19)</sup>.

Un simile concetto, per quanto degno di nota, non risulta sufficientemente idoneo ad essere impiegato per colmare la lacuna costituita dalla definizione, da parte della UNDROP, del diritto ad un lavoro dignitoso e dal mancato riconoscimento dello stesso a tutte le persone che lavorano nelle aree rurali. Per centrare l'obiettivo, dunque, occorre esaminare quello, omonimo, contemplato dagli atti normativi fondamentali – e non solo – dell'ILO, ancorato all'idea del lavoro come fonte di dignità personale, stabilità familiare, pace nella comunità, democrazia e crescita economica. Inoltre, si reputa opportuno procedere alla verifica della nozione elaborata dalle Nazioni Unite, che negli ultimi quindici/vent'anni le hanno prestato molta attenzione, in considerazione del fatto che non solo non prescinde da quella dell'ILO, ma la integra.

#### 4. La garanzia generale nella prospettiva dell'ILO

L'ILO intende il lavoro dignitoso come un concetto universale, applicabile a tutti i lavoratori, in virtù del ruolo chiave dell'occupazione, nella sua dimensione quantitativa (posti di lavoro creati) e qualitativa (condizioni di lavoro), in sede di

---

<sup>(17)</sup> M. BIASI, *op. cit.*, p. 5.

<sup>(18)</sup> *Ibidem.*

<sup>(19)</sup> *Ibidem.*

determinazione delle condizioni di esistenza degli individui e nella lotta alla povertà e alla disuguaglianza <sup>(20)</sup>.

Per comprendere il significato che la locuzione assume in tale contesto, appare logico procedere alla disamina delle disposizioni che contemplano il diritto al “lavoro dignitoso” come dogma fondamentale nei confronti dei legislatori nazionali e sovranazionali <sup>(21)</sup>.

Il lavoro si connota come “dignitoso” quando: 1) il lavoratore è retribuito in misura sufficiente al suo sostentamento in condizioni normali; 2) favorisce la crescita delle sue capacità; 3) si svolge in condizioni accettabili di ambiente, tempo e luogo; 4) appare ragionevolmente stabile nel corso del tempo <sup>(22)</sup>. La nozione, di matrice sociologica, riassume, assieme alla tematica trasversale dell’uguaglianza di genere, i quattro pilastri dell’ILO: la promozione dell’occupazione e dell’imprenditoria; la garanzia dei diritti sul lavoro; l’estensione della protezione sociale; l’incentivazione del dialogo sociale <sup>(23)</sup>.

L’istituzionalizzazione formale dello stesso si deve alla [Dichiarazione dell’OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa](#) del 2008 <sup>(24)</sup>, che ha posto il “lavoro dignitoso” al centro delle politiche economiche e sociali dell’ILO e che si basano sui quattro obiettivi strategici richiamati, attorno ai quali si articola l’Agenda del lavoro dignitoso <sup>(25)</sup>. In tale contesto, esso è l’obiettivo fondamentale e il principio organizzatore dei compiti dell’ILO e condensa gli obiettivi storici e gli elementi propri dell’idea di giustizia sociale sviluppata dalla Dichiarazione di Filadelfia del 1944 <sup>(26)</sup>. Tuttavia, i presupposti sono presenti nella Costituzione dell’ILO del 1919 <sup>(27)</sup>, che, posto che il lavoro non è una merce, individua come competenze e obiettivi della stessa la promozione dei diritti sul lavoro,

---

<sup>(20)</sup> Sul tema cfr. J.L. GIL Y GIL, [La responsabilidad de las empresas multinacionales por vulneración de los estándares laborales. Una perspectiva global](#), in *Lex Social*, 2020, n. 2, p. 6 ss.; M. BORZAGA, *Le politiche dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro e dell’Unione europea in tema di contrasto alla povertà*, in LD, 2019, n. 1, p. 63 ss.; M. BORZAGA, M. MEZZETTI, *Core labour standards e decent work: un bilancio delle più recenti strategie dell’OIL*, ivi, n. 3, p. 447 ss.; B. HEPPLER, [Equality and empowerment for decent work](#), in ILR, 2001, vol. 140, n. 1, p. 5 ss.

<sup>(21)</sup> Cfr. J.L. GIL Y GIL, [Trabajo decente y reformas laborales](#), in *Revista Derecho Social y Empresa*, 2017, n. 7, p. 1 ss.

<sup>(22)</sup> Al riguardo cfr. L. GALLINO, *Le culture del lavoro e l’idea di lavoro decente*, in C. PROVASI, T. MACCABELLI (a cura di), *Per una nuova cultura industriale*, Laterza, 2001, p. 99 ss.

<sup>(23)</sup> Sul punto M. FAIOLI, *Sul lavoro dignitoso: dalla modernizzazione del diritto del lavoro alla nozione di decency at work*, in *Formazione e Lavoro*, 2009, n. 3, p. 89 ss.

<sup>(24)</sup> Adottata alla Conferenza internazionale del lavoro, 2008, 97<sup>a</sup> sessione.

<sup>(25)</sup> Cfr. A. TREBILCOCK, *From social justice to decent work: An overview of the ILO’s guiding ideals 1919-2008*, ILO, 2009, <https://www.ilo.org/publications/social-justice-decent-work-overview-ilos-guiding-ideals-1919-2008>, pp. 29-30.

<sup>(26)</sup> [Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro](#), firmata a Filadelfia il 10 maggio 1944.

<sup>(27)</sup> Cfr. il Preambolo della Costituzione dell’ILO, [emendamento del 1946](#).

l'occupazione e la sicurezza sociale <sup>(28)</sup>. Un ruolo centrale rispetto all'idea di "lavoro dignitoso" ha avuto anche la Dichiarazione di Filadelfia, per la quale l'ILO promuove lo sviluppo e il benessere delle persone, nella libertà, nella dignità, nella sicurezza economica e con eguali possibilità per tutti <sup>(29)</sup>. Il concetto vero e proprio, tuttavia, rimanda al Rapporto sul lavoro dignitoso presentato dal Direttore Generale, Juan Somavia, alla Conferenza internazionale del lavoro nel 1999 <sup>(30)</sup> rifacendosi alla Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali del lavoro del 1998 <sup>(31)</sup>. In quel contesto, infatti, emerse, per la prima volta, che «l'obiettivo primario dell'ILO oggi è garantire che tutti gli uomini e tutte le donne abbiano accesso ad un lavoro dignitoso e produttivo, in condizioni di libertà, uguaglianza, sicurezza e dignità umana» <sup>(32)</sup>. Nel 2019, la centralità del principio in questione è stata riaffermata, con lo stesso significato, in occasione del centenario dell'ILO (1919-2019) per il futuro del lavoro <sup>(33)</sup>, divenendo parte integrante del lessico delle analisi sul lavoro e sul futuro del diritto del lavoro e della protezione sociale <sup>(34)</sup>.

Dalla disamina delle fonti normative dell'ILO, dunque, emerge che quello di lavoro dignitoso è un concetto composito, perché consta dei requisiti suindicati, che ne costituiscono lo zoccolo centrale, e, in virtù del suo profilo innovativo,

---

<sup>(28)</sup> Cfr. J.L. GIL Y GIL, *Il lavoro nella Costituzione e nelle Dichiarazioni dell'OIL*, in M. Corti (a cura di), *Il lavoro nelle Carte internazionali*, V&P, 2016, pp. 22-25.

<sup>(29)</sup> Cfr. E. LEE, *The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect*, in *ILR*, 1994, vol. 133, n. 4, p. 467 ss.

<sup>(30)</sup> ILO, *Decent Work. Report of the Director-General*, International Labour Conference, 1999, 87<sup>th</sup> Session.

<sup>(31)</sup> [Dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali del lavoro e i suoi seguiti](#), adottata alla Conferenza internazionale del lavoro, 1998, 86<sup>a</sup> sessione.

<sup>(32)</sup> ILO, *op. cit.*, p. 3 (al riguardo, J.L. GIL Y GIL, *La declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo*, in *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2020, n. 57, p. 1 ss.).

<sup>(33)</sup> Si veda l'[ILO Centenary Declaration for the future of work](#) del 21 giugno 2019.

<sup>(34)</sup> Infatti compare, oltre che nella Costituzione dell'ILO, anche nei rapporti del Direttore Generale (cfr. ILO, *Recovery and growth with decent work. Report of the Director-General. Report I(C)*, International Labour Conference, 2010, 99<sup>th</sup> Session; ILO, *Tackling the global jobs crisis. Recovery through decent work policies. Report of the Director-General. Report I(A)*, International Labour Conference, 2009, 98<sup>th</sup> Session; ILO, *Decent work. Some strategic challenges ahead. Report of the Director-General. Report I (C)*, International Labour Conference, 2008, 97<sup>th</sup> Session; ILO, *Decent work for sustainable development. Director-General's introduction to the International Labour Conference. Report I (A)*, International Labour Conference, 2007, 96<sup>th</sup> Session; ILO, *Reducing the decent work deficit: A global challenge. Report of the Director-General. Report I A*, International Labour Conference, 2001, 89<sup>th</sup> Session), negli studi sul tema (cfr. la citata [Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa](#)) e nei considerando e negli articoli di una serie di documenti dell'ILO (cfr. P. AUVERGNON, *De Declaración en Declaración de la OIT. El trabajo decente, lema de acompañamiento social de la globalización*, in *Relaciones Laborales – Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2012, n. 15-18, p. 121 ss.).

richiama l'attenzione sulle relazioni tra questi ultimi <sup>(35)</sup>. Anzitutto, identifica le diverse dimensioni in cui operano, evidenziando che i diritti sul lavoro e il dialogo sociale hanno un rilievo soprattutto giuridico-istituzionale, mentre il raggiungimento dell'occupazione e della protezione sociale richiede risorse reali e sostanziali, oltre a un quadro giuridico-istituzionale <sup>(36)</sup>. In secondo luogo, invita a svolgere un'analisi delle complementarità e delle possibili contraddizioni tra loro, per discernere se la protezione sociale abbia un effetto negativo sull'occupazione o quale sia l'impatto dell'autonomia collettiva sul volume di lavoro. Infine, induce a domandarsi se le attività dell'ILO nelle aree di diritti del lavoro, occupazione, protezione sociale e dialogo sociale si basino sul modello delle sole economie di mercato industrializzate, senza includere gli altri settori dell'economia e dei lavoratori <sup>(37)</sup>. Dal che si evince che, in sintesi, siffatto principio postula l'analisi delle diversità strutturali e istituzionali, consente un approccio universalista al mondo del lavoro e dirige l'attenzione alle interazioni positive e negative tra i diversi aspetti del lavoro e della politica sociale, che sono tra loro correlati <sup>(38)</sup>.

## 5. Il contributo delle Nazioni Unite

Il concetto di lavoro dignitoso desumibile dalle norme giuridiche internazionali dell'ILO si reputa incompleto se non è integrato da quello che emerge dalle fonti facenti capo alle Nazioni Unite, che, sulla stessa lunghezza d'onda, lo riconoscono ad ogni individuo, qualsiasi sia la sua cultura, la sua religione o la sua ideologia.

Occorre mettere in evidenza come la prospettiva dell'ONU al lavoro dignitoso sia molto recente, mentre il diritto al lavoro *tout court* ha un passato importante, perché compare nella UDHR e nel [Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali](#) (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR) <sup>(39)</sup>. Gli stessi contenuti, inoltre, si individuano nella [Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale](#)

---

<sup>(35)</sup> Si veda J.L. GIL Y GIL, [La dimensión social de la globalización en los instrumentos de la OIT](#), in [RLDE](#), 2017, n. 1, p. 1 ss. dell'estratto.

<sup>(36)</sup> Cfr. J.R. BELLACE, *The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work*, in [IJCLLIR](#), 2001, vol. 17, n. 3, p. 269 ss.

<sup>(37)</sup> Cfr. D. GHAI, *Decent work: universality and diversity*, in D. GHAI (a cura di), *Decent Work: Objectives and Strategies*, ILO, ILS, 2006, p. 2.

<sup>(38)</sup> Sul tema, G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTON, J. VAN DAELE, [La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009](#), OIT, 2009, p. 240.

<sup>(39)</sup> Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 e entrato in vigore il 3 gennaio 1976.

(<sup>40</sup>), nella [Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei riguardi delle donne](#) (<sup>41</sup>) e nella [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#) (<sup>42</sup>).

Il primo riferimento cronologico al riguardo si trova nella UDHR ed è alla base di molte delle conquiste civili effettuate nel XX secolo, come emerge dall'articolo 23 (<sup>43</sup>). Secondo quanto ivi sancito, ognuno ha diritto ad avere un lavoro, a sceglierlo liberamente, a svolgerlo in giuste e soddisfacenti condizioni, in cambio di una remunerazione proporzionale al lavoro svolto, senza alcuna discriminazione (articolo 23, §§ 1-2, UDHR). Sulla stessa lunghezza d'onda, la retribuzione deve essere equa e soddisfacente, ossia deve garantire un'esistenza conforme alla dignità umana sia ai lavoratori che alle loro famiglie e deve essere integrata, se è necessario, da altri mezzi di protezione sociale (articolo 23, § 3, UDHR). Infine, sempre in quell'ambito normativo è previsto il diritto di tutti i lavoratori e di tutte le lavoratrici di fondare un sindacato o, se apprezzano almeno uno di quelli esistenti, di aderirvi in funzione della difesa dei propri interessi (articolo 23, § 4, UDHR).

Altrettanto significative si considerano le previsioni dell'ICESCR, in cui il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni individuo, è volto all'ottenimento, da parte di chi ne è titolare, della possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato, che deve essere assicurato dallo Stato con le misure appropriate (articolo 6, § 1, ICESCR) (<sup>44</sup>). Il diritto a condizioni di lavoro eque implica un equo salario, il cui valore sia stabilito senza distinzione di genere, per cui alle donne devono essere assicurate quelle riservate agli uomini, e un'eguale remunerazione per un eguale lavoro (articolo 7 ICESCR) (<sup>45</sup>). Infine, tutte le lavoratrici

---

(<sup>40</sup>) Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969.

(<sup>41</sup>) Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore il 26 aprile 1997.

(<sup>42</sup>) Approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990.

(<sup>43</sup>) Cfr. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA, [La Dichiarazione Universale dei diritti umani commentata dal Prof. Antonio Papisca](#), in [unipd-centrodirittiumani.it](#), 16 luglio 2009.

(<sup>44</sup>) La sua attuazione è garantita da programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale e dall'elaborazione di politiche e tecniche volte a un costante sviluppo economico, sociale e culturale e all'impiego produttivo, nel rispetto delle loro fondamentali libertà politiche ed economiche (art. 6, § 2).

(<sup>45</sup>) In particolare, l'art. 7 contempla un'esistenza degna per i lavoratori e per le loro famiglie, la sicurezza e l'igiene del lavoro e l'eguale possibilità di essere promossi, nel rispettivo lavoro, alla categoria superiore, in base all'anzianità di servizio e alle attitudini personali e comprende l'articolazione dell'esecuzione della prestazione in base al tempo, come si evince dalla previsione dei diritti al riposo, agli svaghi, a una limitazione delle ore di lavoro, alle ferie periodiche retribuite e alla remunerazione per i giorni festivi.

e tutti i lavoratori sono titolari del diritto di sciopero, sul presupposto che sia esercitato nel rispetto delle leggi nazionali in materia (articolo 8, § 1, ICESCR), e del diritto alla sicurezza sociale, comprese le assicurazioni sociali (articolo 9 ICESCR).

Per quanto concerne il lavoro dignitoso, invece, nel 2015 il concetto è comparso nell'obiettivo 8 della c.d. Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile <sup>(46)</sup>, che nella rubrica *Lavoro dignitoso e crescita economica* contiene un chiaro riferimento al riguardo. Secondo quanto ivi stabilito, non si può non contemplare la garanzia di «un'occupazione piena e produttiva e un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e le persone con disabilità, e un'equa remunerazione per lavori di equo valore» (obiettivo 8.5, Agenda 2030). Ulteriori riferimenti degni di nota sono quelli alla riduzione dei disoccupati non impegnati in percorsi di studio o di formazione, allo sradicamento del lavoro forzato, alla protezione del lavoro e alla garanzia di un ambiente di lavoro sano e sicuro per tutti (obiettivi 8.6, 8.7 e 8.8, Agenda 2030).

In conclusione, nell'ottica delle Nazioni Unite il diritto a un lavoro dignitoso inerisce all'individuo e ha una connotazione collettiva, poiché implica un'occupazione produttiva, che assicuri un reddito equo e garantisca la sicurezza sul lavoro, la protezione e l'integrazione sociale alle famiglie e dia prospettive di crescita personale. Inoltre, comporta l'osservanza del principio di non discriminazioni e della libertà sindacale, soddisfa le necessità familiari e di istruzione dei figli e la disponibilità di spazio e tempo per ritrovare le proprie radici personali, familiari e spirituali <sup>(47)</sup>. Pertanto, non è un concetto astratto ma il punto d'arrivo di un percorso concreto, che, se non è intrapreso, determina la deregolamentazione del mercato del lavoro, lo stato di disoccupazione, di precarietà e di disuguaglianza retributiva e rende gli uomini e le donne socialmente vulnerabili.

## **6. Il diritto ad un lavoro dignitoso dei contadini e di coloro che lavorano nelle aree rurali**

Posto il significato che il concetto di lavoro dignitoso assume sul piano letterale e, soprattutto, nell'ottica della normativa dell'ILO e di quella delle Nazioni Unite, occorre domandarsi quale è l'accezione che gli è propria nella UNDROP.

---

<sup>(46)</sup> L'Agenda 2030, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 con risoluzione A/RES/70/1, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, «è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità», che persegue [...] il rafforzamento della pace universale in una maggiore libertà» e lo sradicamento della «povertà in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema», per cui rappresenta «la più grande sfida globale ed un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile» (Preambolo).

<sup>(47)</sup> Cfr. BENEDETTO XVI, *Caritas in veritate*, Lettera enciclica, 2009, § 63.

Per rispondere al quesito, si reputa opportuno considerare le previsioni che riconoscono ai contadini e a coloro che lavorano nelle aree rurali libertà e diritti fondamentali “di tipo giuslavoristico” e verificare se contengono elementi riconducibili alla nozione. Si deve, dunque, riflettere sulla libertà di associazione (articolo 9 UNDROP), sul diritto al lavoro (articolo 13 UNDROP), sul diritto ad un ambiente di lavoro sano e sicuro (articolo 14 UNDROP), sul diritto ad un tenore di vita dignitoso e ai mezzi di produzione (articolo 16 UNDROP) e sul diritto alla sicurezza sociale (articolo 22 UNDROP).

Posta questa premessa, l'impressione è che la nozione sottintesa dalla UNDROP annoveri i pilastri dell'ILO, ossia la promozione dell'occupazione e dell'imprenditoria, la garanzia dei diritti sul lavoro, l'estensione della protezione sociale e l'incentivazione del dialogo sociale, con la tematica trasversale dell'uguaglianza di genere. Riguardo alla promozione dell'occupazione e dell'imprenditoria, pur non essendo destinataria di una norma a sé stante, si ritiene che possa essere desunta da alcuni degli obblighi generali imposti agli Stati membri (articolo 2, § 2, UNDROP). Anzitutto, appare verosimile ricondurre a tale minimo comun denominatore i doveri di facilitare la cooperazione nella ricerca e in relazione all'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche e di fornire un'appropriata assistenza tecnica ed economica (articolo 2, § 6, lettere *c* e *d*, UNDROP). Lo stesso dicasi rispetto a quelli di migliorare il funzionamento dei mercati a livello globale e facilitare l'accesso tempestivo alle informazioni di mercato, in modo tale da contribuire a limitare l'estrema volatilità dei prezzi e l'attrattiva delle speculazioni (articolo 2, § 6, lettera *e*, UNDROP). Il rinvio al secondo pilastro, relativo alla garanzia dei diritti sul lavoro, si evince dalla varietà delle prerogative loro riconosciute in qualità di lavoratori impiegati nelle aree rurali, vale a dire i diritti fondamentali richiamati (articoli 9, 13, 14, 16 e 22 UNDROP). Inoltre, sembra ravvisabile nel dovere degli Stati di far sì che i privati, le organizzazioni private, le imprese transnazionali ed altre imprese commerciali siano in grado di regolare, rispettare e rafforzare i diritti dei contadini e dei lavoratori impiegati nelle zone rurali (articolo 2, § 5, UNDROP). Altrettanto significativa a tal fine si considera l'implementazione dei diritti e dei bisogni speciali, di persone in età avanzata, donne, giovani, bambini e disabili, tenendo conto della necessità di far fronte a molteplici forme di discriminazione (articolo 2, § 2, UNDROP). Più esplicito è il rimando al terzo pilastro, come si evince dall'espreso riconoscimento ai contadini e a coloro che lavorano in zone rurali, compresi i migranti, del diritto alla previdenza sociale, che include l'assicurazione sociale (articolo 22, §§ 1 e 2, UNDROP). A tale proposito, gli Stati, oltre a riconoscere tale diritto, devono stabilire o mantenere i loro sistemi di protezione sociale di base, che devono comprendere delle garanzie basilari di previdenza sociale, in conformità con le circostanze nazionali (articolo 22, § 3, UNDROP). Inoltre, tali garanzie, stabilite dalla

legge, devono assicurare l'accesso all'assistenza sanitaria di base e a un reddito di base sicuro a chi ne ha bisogno per l'intero ciclo di vita e, al contempo, a beni e servizi definiti come altrettanto necessari a livello nazionale (articolo 22, §§ 3 e 4, UNDROP). Per quanto attiene all'incentivazione del dialogo sociale, appare indubbio che trovi riscontro nella libertà di associazione di contadini e lavoratori delle aree rurali in funzione della tutela dei loro interessi (articolo 9 UNDROP). Infatti, essi hanno il diritto di formare ed unirsi ad organizzazioni, cooperative o qualsiasi altro tipo di organizzazione o associazione di loro scelta che abbiano natura indipendente e volontaria e siano libere da interferenze, coercizioni o repressioni (articolo 9, § 1, UNDROP). Le restrizioni ammesse, previste dalla legge, sono quelle necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della protezione della salute e della morale pubblica e dei diritti e delle libertà altrui (articolo 9, § 2, UNDROP). Degno di nota, infine, è il fatto che la UNDROP dedichi un'apposita previsione all'uguaglianza di genere, che, anche in questa sede, come negli atti dell'ILO sembra essere contemplata in maniera trasversale. Infatti, gli Stati devono prendere tutte le misure appropriate per eliminare ogni forma di discriminazione contro le contadine e le altre donne che lavorano in zone rurali e per promuovere la loro emancipazione, sulla base dell'eguaglianza tra uomini e donne (articolo 4 UNDROP). Il fattore determinante al riguardo è dato dal fatto che, come si è detto, il lavoro dignitoso costituisce oggetto di uno dei diritti umani e delle libertà fondamentali che la stessa UNDROP attribuisce alle contadine e alle altre donne che sono impiegate nelle zone rurali (articolo 4, § 2, lettera i, UNDROP).

Anche la nozione di lavoro dignitoso facente capo alle Nazioni Unite sembra essere stata presa in considerazione in sede di elaborazione della UNDROP, poiché al suo interno si scorgono le tracce di quella, omonima, desumibile dall'obiettivo 8 dell'Agenda ONU 2030. Non appare necessario, invece, effettuare un parallelo con le previsioni della UDHR e dell'ICESCR, sociali e culturali, né con quanto stabilito dalla [Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite](#). Si reputa inutile anche la disamina dei contenuti della [Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale](#), della [Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei riguardi delle donne](#) e della [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#). L'impressione, infatti, è che l'obiettivo 8 dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile sintetizzi le disposizioni in materia di cui agli articolati normativi di diritto internazionale menzionati, ragion per cui si può procedere all'indagine in questione in virtù di quanto ivi stabilito.

Il primo argomento a sostegno di tale ipotesi ricostruttiva è dato dal fatto che, in linea con quanto previsto dall'Agenda ONU 2030 (obiettivo 8, § 2, Agenda 2030), la UNDROP invita gli Stati a facilitare la cooperazione nella ricerca e in

relazione all'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche e di fornire un'appropriate assistenza tecnica ed economica (articolo 2, § 6, lettere *c* e *d*, UNDROP). Inoltre, la norma per cui gli Stati devono assicurare stipendi e retribuzioni giusti ed equi per lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore, senza distinzione (articolo 16, § 6, UNDROP) rimanda al diritto a un'equa remunerazione per lavori di equo valore (obiettivo 8, § 5, Agenda 2030). Anche l'implementazione dei diritti e dei bisogni speciali di anziani, donne, giovani, bambini e disabili (articolo 2, § 5, UNDROP) richiama il diritto a un lavoro dignitoso per donne e uomini, compresi i giovani e i disabili (obiettivo 8, § 5, Agenda 2030). Appare evidente, inoltre, il fatto che il diritto ad un ambiente di lavoro sano e sicuro (articolo 14 UNDROP) non sia altro che l'approfondimento della garanzia di un ambiente di lavoro sano e sicuro per tutti (obiettivo 8, § 8, Agenda 2030). La protezione di contadini e lavoratori delle zone rurali dallo sfruttamento economico e da ogni forma di schiavitù contemporanea, come, ad esempio, il lavoro forzato (articolo 13, § 6, UNDROP), invece, richiama alla mente la lotta per lo sradicamento del lavoro forzato (obiettivo 8, § 7, Agenda 2030). Anch'essa, infatti, mira a porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani e alla garanzia del divieto e dell'eliminazione delle principali forme di lavoro minorile, compreso il reclutamento e l'uso di bambini-soldato. Il diritto all'istruzione e alla formazione professionale (articolo 25 UNDROP), invece, sembra rifarsi a quello, omonimo, che l'Agenda ONU 2030 prevede indirettamente, quando prevede la riduzione dei disoccupati non impegnati in percorsi di studio o di formazione (obiettivo 8, § 6, Agenda 2030).

## **7. Il lavoro dignitoso: un obiettivo e un motore per lo sviluppo sostenibile**

Un profilo centrale del diritto ad un lavoro dignitoso dei contadini e degli altri lavoratori impiegati nelle aree rurali individuabile tra le righe della UNDROP è dato dal fatto che è volto non solo al soddisfacimento delle loro esigenze di emancipazione dallo stato di subalternità rispetto alla controparte contrattuale, ma anche al suo concretizzarsi come obiettivo e motore per lo sviluppo sostenibile degli stessi.

La previsione del principio in questione come strumento con il quale ottenere un futuro migliore e più sostenibile per tutti e per trasformare il mondo non può che essere ricondotta alla strategia sintetizzata nell'Agenda ONU 2030, per cui appare indubbio che sia funzionale al perseguimento del benessere umano e della

salute dei sistemi naturali, quale sfida comune a tutti i Paesi coinvolti <sup>(48)</sup>. Ciononostante, non si può prescindere dal fatto che il nesso del lavoro dignitoso con lo sviluppo sostenibile non costituisce una novità, dal momento che è stato previsto in questi termini, per la prima volta, dall'ILO, ben prima che l'ONU lo includesse tra gli obiettivi interconnessi con cui mira ad affrontare una serie di questioni relative allo sviluppo economico e sociale <sup>(49)</sup>.

Poste queste premesse, appare necessario stabilire quale sia il significato che l'espressione "sviluppo sostenibile" assume nell'ambito del diritto del lavoro, al fine di verificare in quali termini il paradigma del lavoro dignitoso si configura come obiettivo e motore per lo sviluppo sostenibile <sup>(50)</sup>. Il punto di partenza consiste nella disamina del concetto di "sviluppo sostenibile", che, a differenza di quanto si può supporre in prima approssimazione, «non si limita ad uno sviluppo attento alle esigenze dell'ambiente ma rinvia ad un concetto molto più ampio ed articolato» <sup>(51)</sup>. Al contrario, secondo il documento che introdusse il concetto in commento, il c.d. Brundtland Report, esso concerne lo sviluppo «che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni di soddisfare i propri» <sup>(52)</sup>. Da tale definizione emerge che la relativa espressione non cade nell'errore comune di ridurre la sostenibilità all'ecologia, rinviando, invece, alla più complessa nozione della ricerca della salvaguardia sociale e ambientale in un contesto di sviluppo economico <sup>(53)</sup>. La stessa, quindi, risulta essere ben più ampia di quanto può sembrare a prima vista, evidentemente in virtù dei suoi requisiti fondamentali, consistenti nella solidarietà inter-generazionale e intra-generazionale e nel temperamento di interessi divergenti <sup>(54)</sup>. Il primo profilo attiene al percorso di trasformazione economica e sociale volto al raggiungimento di un livello di benessere equamente distribuito che si conserva nel tempo, lasciando ai posteri un patrimonio di risorse migliore di quello da essi ereditato <sup>(55)</sup>. Il secondo, invece, evidenzia i tre "pilastri", economico, sociale e

---

<sup>(48)</sup> Sulla questione cfr. J.L. GIL Y GIL, [El trabajo decente como Objetivo de Desarrollo Sostenible](#), in [Lex Social](#), 2020, n. 1, p. 140 ss.

<sup>(49)</sup> In questi termini, per tutti, J.L. GIL Y GIL, [Globalización y empleo: Propuestas de la OIT para un desarrollo sostenible](#), in [Aranzadi Social](#), 2014, n. 11, p. 1 ss.

<sup>(50)</sup> Per una panoramica approfondita del binomio "diritto del lavoro-sviluppo sostenibile" si rinvia a V. CAGNIN, [Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile](#), Cedam, 2018.

<sup>(51)</sup> Cfr. V. CAGNIN, [Un commento al Manifesto – Per un diritto del lavoro sostenibile: riflessioni sulla sostenibilità del diritto del lavoro ai tempi del Covid-19](#), in [LDE](#), 2020, n. 3, pp. 2-3.

<sup>(52)</sup> UNITED NATIONS, [Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development](#), 1987, parte I, cap. 3, § 27.

<sup>(53)</sup> Al riguardo si veda A. HUGON, [Les mutations du droit de l'entreprise et l'objectif de développement durable](#), Thèse de doctorat, Université de Limoges, 2010.

<sup>(54)</sup> In proposito cfr. R. GOODLAND, G. LEDEC, [Neoclassical economics and principles of sustainable development](#), in [Ecological Modelling](#), 1987, vol. 38, n. 1-2, p. 19 ss.

<sup>(55)</sup> Sul punto cfr. D.W. PEARCE, [Sustainable Development: an economic perspective](#), IEEC Gatekeeper Series, 1989, n. 89-01, p. 1 ss.

ambientale, di cui esso si compone, nel senso che si fonda sull'equilibrio tra tali dimensioni interdipendenti, al punto che l'assenza di uno solo mette in crisi l'intero concetto<sup>(56)</sup>. Ciò significa che il diritto del lavoro che viene esaminato sotto la lente del concetto di sviluppo sostenibile si caratterizza per il fatto di promuovere e garantire la solidarietà tra le generazioni e contemperare in modo equilibrato gli interessi sociali, ambientali ed economici<sup>(57)</sup>. Tale equilibrio rimanda al concetto di “*emploi durable*” (“lavoro sostenibile”), che ha come presupposto la traduzione del vocabolo anglosassone “*sustainability*” con l'espressione francese “*développement durable*”<sup>(58)</sup>. Pertanto, il diritto del lavoro funzionale allo sviluppo sostenibile implica «un'economia [...] solidaristica, guidata dalle preoccupazioni etiche e rispettosa dei diritti sociali fondamentali, un'economia che rimette l'uomo al centro dell'impresa e del sistema sociale» che permette «di arrivare a un *emploi durable*»<sup>(59)</sup>.

Dall'insieme di osservazioni svolte è ragionevole desumere che il diritto al lavoro dignitoso dei contadini e degli altri lavoratori delle aree rurali che si configura come obiettivo e motore di sviluppo sostenibile coincide con la nozione omonima elaborata dall'ILO e integrata dalle Nazioni Unite. L'obiettivo 8.3 dell'Agenda ONU 2030, com'è noto, rimanda alle «politiche orientate allo sviluppo, che supportino le attività produttive, la creazione di posti di lavoro dignitosi, l'imprenditoria, la creatività e l'innovazione, e che incoraggino la formalizzazione e la crescita delle piccole-medie imprese». Quando si parla di lavoro dignitoso, dunque, si guarda a un'economia «basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale»<sup>(60)</sup>. Ciò significa che esso si concretizza in una professione o in un mestiere incardinato in un contesto caratterizzato da «una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile» e da «un'occupazione piena e produttiva» (obiettivo 8, Agenda 2030). Più precisamente, si considera tale quell'impiego o insieme di impieghi che consente al lavoratore di valorizzare la sua professionalità nel corso della vita lavorativa e di anticiparne i cambiamenti e le fluttuazioni, onde favorire la qualità del lavoro rispetto alla “quantità”<sup>(61)</sup>.

---

<sup>(56)</sup> Sul profilo cfr. L. DAVICO, *Sviluppo sostenibile. Le dimensioni sociali*, Carocci, 2004, p. 33 ss.

<sup>(57)</sup> Cfr. V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012, vol. 23 n. 2, p. 377 ss.

<sup>(58)</sup> Sulla questione cfr. T. AUBERT-MONPEYSEN, *Quelles pistes vers un “emploi durable”?*, in *La Semaine Sociale Lamy*, 2012, suppl. n. 1523, p. 12 ss.; B. GAZIER, *Marchés transitionnels du travail, emploi durable et économie sociale*, in S. PAUGAM (a cura di), *Repenser la solidarité: l'apport des sciences sociales*, Presses Universitaires de France, 2007, p. 491 ss.

<sup>(59)</sup> B. GAZIER, *op. cit.*, p. 496.

<sup>(60)</sup> *Conclusioni della Presidenza*, Consiglio europeo, Lisbona, 23-24 marzo 2000, § 5.

<sup>(61)</sup> Al riguardo, V. CAGNIN, *Crisi e diritto del lavoro: la via della sostenibilità*, in *Ianus*, 2012, n. 7, p. 182.

# La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)\*

di Domenico Garofalo

**Abstract** – Il contributo analizza il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in una prospettiva olistica, a partire dagli obiettivi dell’Agenda ONU 2030 sino ai recenti strumenti introdotti dal legislatore unionale e italiano. Una particolare attenzione viene dedicata alla fattispecie di cui all’art. 603-*bis* c.p., che ancora oggi presenta numerose criticità in fase applicativa, rendendone più sfumato il perimetro rispetto ad altri reati o violazioni più e meno gravi e complicando, conseguentemente, l’eradicatione del fenomeno.

**Abstract** – The paper analyzes the phenomenon of labor exploitation from a holistic perspective, starting from the objectives of the UN Agenda 2030 to the recent tools introduced by both the European and Italian legislatures. Particular attention is given to the legal provision outlined in Article 603-*bis* of the Italian Penal Code, which still presents numerous critical issues in its application phase, rendering its perimeter more nuanced compared to other more or less serious offenses or violations and consequently complicating the complete eradication of the phenomenon.

**Sommario:** 1. L’ambito di indagine. – 2. Alcuni dati recenti sullo sfruttamento lavorativo in Italia. – 3. L’interazione tra sostenibilità e contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo. – 4. Lo sfruttamento lavorativo secondo l’articolo 603-*bis* c.p. – 4.1. La nozione di stato di bisogno. – 4.2. Gli indici di sfruttamento. – 4.3. L’indice salariale alla luce della direttiva (UE) 2022/2041 e della recente giurisprudenza di legittimità in tema di equa retribuzione. – 5. La Rete del lavoro agricolo di qualità. – 6. Gli altri interventi legislativi di contrasto allo sfruttamento lavorativo. – 7. Conclusioni.

## 1. L’ambito di indagine

Lo sfruttamento del lavoro è strettamente collegato all’attività di intermediazione illecita o di interposizione illecita <sup>(1)</sup>, non di rado gestita dalla criminalità

---

\* Il contributo riproduce, con l’aggiunta delle note, il testo della relazione svolta al Convegno nazionale *Il caporalato. Il rischio delle connessioni con le criminalità organizzate e l’immigrazione clandestina*, organizzato dall’Osservatorio regionale antimafia FVG, Trieste, 7 dicembre 2023.

(1) Per comodità espositiva si userà solo l’espressione “intermediazione”, ben consci della distinzione tra le due fattispecie. Nel primo caso l’intermediario è un “agevolatore” dell’incontro tra

organizzata. La “autonoma reciprocità” dei due fenomeni allude ad una relazione di causa-effetto tra intermediazione e sfruttamento, caratterizzandosi il primo come condotta funzionale al secondo. Ciò implica che l’intermediazione favorisce le situazioni di illegalità diffusa e la lesione della dignità dei lavoratori, pur restando due fattispecie distinte sotto il profilo regolativo, specie sanzionatorio. Il fenomeno dell’intermediazione illecita ai fini dello sfruttamento lavorativo può essere osservato e analizzato da diverse prospettive scientifico-disciplinari, grazie alle quali è possibile constatarne la complessità e coglierne alcune sfumature. Secondo una prospettiva storica, il fenomeno – ancorché si radichi nei rapporti sociali di matrice feudale – attecchisce già nel XIX secolo, quando il sistema produttivo agricolo volto all’autoconsumo è stato progressivamente sostituito da un modello di produzione di stampo capitalistico. In un periodico dell’epoca, il sindacalista Angiolo Cabrini scriveva: «Il negriero ogni stagione perlustra la zona alla ricerca dell’esercito delle risaiuole, a partire dalle quattordicenni per arrivare alle vedove. La mercede per quaranta giorni di lavoro oscilla dalle 25 alle 38 lire, in relazione evidentemente alla forza muscolare di donne destinate a diventare “ischeletri umani”»<sup>(2)</sup>.

È interessante notare come sia il titolo dell’articolo *La vita delle risaiuole. Episodio della tratta delle bianche nella democrazia capitalistica*, sia il ricorso all’espressione “negriero” rinviino ad una deplorable pratica ben nota nell’Occidente ottocentesco, quella della tratta degli schiavi, che *mutatis mutandis* si ripresenta ancora oggi come “moderna schiavitù”. Ed è per tale ragione che al fenomeno – *rectius* al contrasto del fenomeno – dedica una particolare attenzione anche l’Agenda ONU 2030 (si veda *infra*, § 2).

In una prospettiva sociologica, invece, l’intermediazione illecita ai fini dello sfruttamento lavorativo può essere intesa come una “infrastruttura” del lavoro in agricoltura<sup>(3)</sup>, ossia come un modello di (sotto)sviluppo grazie al quale l’imprenditore agricolo può limitare il rischio di compromettere la produttività e la redditività del proprio capitale.

---

domanda e offerta di lavoro, privo di titolarità giuridica del rapporto di lavoro in procinto di essere stipulato; nel secondo, invece, l’interpositore è uno dei soggetti giuridicamente titolari del rapporto conseguente al contratto stipulato, ancorché il lavoratore risulti soggetto concretamente ai poteri datoriali dell’utilizzatore (quello che viene definito appalto illecito di manodopera).

<sup>(2)</sup> A. CABRINI, *La vita delle risaiuole. Episodio della tratta delle bianche nella democrazia capitalistica*, in *Critica Sociale*, 1891, n. 12.

<sup>(3)</sup> V. PIRO, *L’intermediazione come infrastruttura. Caporali, cooperative e lavoro migrante nell’agro-alimentare*, in *Labor*, 2022, n. 4, p. 437 ss.

Le molteplici prospettive del fenomeno stanno ad indicare la complessità dello stesso, nonché la necessità di congegnare un sistema di contrasto che sia olistico <sup>(4)</sup>, in grado di accerchiarlo e così contrastarlo.

## 2. Alcuni dati recenti sullo sfruttamento lavorativo in Italia

L'importanza che riveste la lotta alla “schiavitù moderna” è evidente qualora si passino in rassegna alcuni dati forniti dall'INL, con riguardo al territorio italiano, che evidenziano lo stretto rapporto che intercorre tra sfruttamento del lavoro e lavoro sommerso <sup>(5)</sup>, quest'ultimo privo di un'univoca definizione normativa, anche in un'ottica multilivello, a dispetto della sua natura strutturale <sup>(6)</sup>.

Nel corso del 2022, anche in attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (in particolare dell'Azione prioritaria 8 di cui *infra*, § 3), sono stati implementati gli interventi ispettivi delle task force organizzate nell'ambito dei progetti *Su.Pr.Eme. Italia* e *ALT Caporalato!*, mirati, rispettivamente, a specifiche Regioni del Sud (nel solo settore agricolo) e del Centro e Nord Italia (in diversi settori produttivi, specialmente l'agricolo, la logistica e il manifatturiero).

All'esito dell'azione di vigilanza, nelle 253 settimane di intervento sul territorio nel periodo 2020-2022, sono state controllate 22.683 posizioni lavorative, di cui 5.567 risultate irregolari.

Il 36,7% dei lavoratori è risultato occupato in nero e 587 sono risultati vittime di caporalato e sfruttamento lavorativo, con il conseguente deferimento di 96 trasgressori alla competente autorità giudiziaria. In 598 casi i lavoratori sono stati assistiti dall'OIM e 239 di essi hanno ottenuto il permesso di soggiorno in quanto vittime di sfruttamento lavorativo o sono in attesa del parere favorevole della Procura della Repubblica (ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo n. 286/1998).

---

<sup>(4)</sup> Un approccio olistico, avendo riguardo tuttavia, e in generale, al lavoro sommerso, è sottolineato anche da M. ESPOSITO, V. FILÌ, M. MCBRITTON, *Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare. Presentazione*, in RGL, 2023, n. 3, I, p. 315 ss.

<sup>(5)</sup> Sul fenomeno del lavoro sommerso, sulle cause e sulle azioni positive, si veda I. BOSCO, S. CAPASSO, *Efficacia delle politiche di contrasto al sommerso*, in RGL, 2023, n. 3, I, p. 321 ss. Più nel dettaglio, lo stretto nesso tra lavoro sommerso e sfruttamento lavorativo è sottolineato, da ultimo, in V. TORRE, *Il lavoro sommerso e la sua possibile rilevanza penale*, ivi, p. 417 ss.

<sup>(6)</sup> Si veda S. CIUCCIOVINO, *Undeclared work e lavoro sommerso: definizioni e fenomenologie nella prospettiva nazionale e sovranazionale*, in RGL, 2023, n. 3, I, p. 351 ss. La questione produce riflessi anche sul rapporto previdenziale, per il quale si rinviene una “pluralità” di norme applicabili nel caso di violazione degli obblighi contributivi. Sul punto, M. FAIOLI, *Struttura e contesto della dimensione (negativa) previdenziale nel lavoro prestato irregolarmente*, ivi, p. 381 ss.

Sono stati inoltre adottati 446 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale per impiego di lavoro nero o irregolarità in materia di salute e sicurezza (articolo 14, decreto legislativo n. 81/2008) <sup>(7)</sup>.

Alcuni dati più recenti di respiro territoriale sono coerenti con quelli nazionali dell'anno precedente.

Il bilancio dell'attività ispettiva della scorsa estate nella provincia di Foggia, nei settori dell'agricoltura e della ristorazione, ha evidenziato l'irregolarità di 100 aziende su 126 ispezionate, di cui 34 sospese, questa volta con una collocazione della città all'apice della graduatoria, al contrario della collocazione in coda della graduatoria della qualità della vita!

Complessivamente sono state verificate 533 posizioni lavorative ed è stata constatata l'occupazione di 73 lavoratori irregolari. Sono state emesse 60 prescrizioni per omessa formazione e mancata sottoposizione alla sorveglianza sanitaria dei lavoratori (visite mediche), nonché per altre violazioni sulla sicurezza sui luoghi di lavoro <sup>(8)</sup>.

L'Ispettorato del lavoro di Rovigo ha coordinato recentemente nell'area dell'Alto e Basso Polesine due settimane di verifiche in agricoltura, verificando 32 imprese e 150 lavoratori di cui 49 cittadini italiani, 5 cittadini comunitari e 96 provenienti da Paesi extra-UE, di cui 19 completamente sprovvisti di tutela e 5 clandestini.

A riguardo, sono stati deferiti all'Autorità giudiziaria due datori di lavoro per l'ipotesi di caporalato e sfruttamento della manodopera.

Come dimostrano i dati, siamo ancora lontani dalla eradicazione del fenomeno, avvolto dal sottobosco di illegalità entro cui si annidano le violazioni. Il ricorso a tale espressione allude non solo ai diversi canali di intermediazione illecita, come la somministrazione fraudolenta, disciplinata dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 38/2015, ma anche alla complessa morfologia dei territori agricoli che ostacola concretamente un controllo ispettivo ad ampio raggio delle diverse imprese agricole dislocate sul territorio italiano.

Tali cause, inoltre, trovano inconsapevole collaborazione nelle vittime del reato, sovente ignare dell'apparato protettivo previsto dal legislatore nel caso di denuncia <sup>(9)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Si veda INL, *Pubblicata la relazione sull'attività INL anno 2022*, in [www.ispettorato.gov.it](http://www.ispettorato.gov.it), 11 maggio 2023. Sul regime sanzionatorio a contrasto del lavoro sommerso sempre puntuali le riflessioni di P. RAUSEI, *Ispezioni e sanzioni a contrasto del lavoro sommerso*, in RGL, 2023, n. 3, I, p. 409 ss.

<sup>(8)</sup> Si veda INL, *ITL Foggia: A.L.T. Caporalato D.U.E. controlli nei settori agricoltura e ristorazione*, in [www.ispettorato.gov.it](http://www.ispettorato.gov.it), 12 ottobre 2023.

<sup>(9)</sup> Il riferimento è all'art. 22, comma 12-*quater*, del d.lgs. n. 286/1998 che prescrive la concessione di un permesso di soggiorno per quei lavoratori extracomunitari vittime di sfruttamento lavorativo che abbiano presentato denuncia e cooperino nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.

### 3. L'interazione tra sostenibilità e contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo

Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo non è più analizzabile in un'ottica circoscritta all'intervento legislativo del 2016 in quanto intercetta il tema, di estrema attualità, della sostenibilità, ovvero dello sviluppo sostenibile nella triplice declinazione ambientale, economica, sociale. Si impone, pertanto, qualche cenno nei limiti consentiti dalla presente riflessione, all'Agenda ONU 2030, nella quale è possibile individuare alcuni obiettivi che trovano una corrispondenza in quanto statuito nell'articolo 603-*bis* c.p., per poi parare alle politiche nazionali poste in essere per attuarli.

Dell'Agenda ONU 2030 vanno richiamati il Goal 1, *Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo*, e il Goal 10, *Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni*.

Più nello specifico rilevano i seguenti Target: 1.3, *Attuare sistemi e misure di protezione sociale adeguati a livello nazionale per tutti, compresi i livelli minimi ed entro il 2030 raggiungere una copertura sostanziale dei poveri e dei vulnerabili*; 10.2, *Responsabilizzare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, indipendentemente dall'età, dal sesso, dalla disabilità, dalla razza, dall'etnia, dall'origine, dalla religione o dalla condizione economica o di altro tipo*; 10.7, *Facilitare una migrazione e una mobilità delle persone ordinate, sicure, regolari e responsabili, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite*.

Il raggiungimento di tali traguardi cancellerebbe, o quantomeno attenuerebbe, lo "stato di bisogno" di molti individui vittime di sfruttamento lavorativo, proprio perché trattasi di un prerequisito indispensabile affinché si configuri il reato di cui all'articolo 603-*bis* c.p.

Rilevante è, altresì, il Goal 8, *Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*, e in particolare il Target 8.7, che intende verificare il grado di civiltà di una Nazione attraverso «misure immediate ed efficaci per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani». Si tratta, come si vede, dei delitti contro la dignità e la libertà della persona che si concretizzano, con diverse sfumature, nello sfruttamento del lavoro.

Contrasto allo sfruttamento presente anche nella proposta di direttiva in materia di *due diligence* <sup>(10)</sup> e nella risoluzione su un nuovo strumento commerciale inteso a vietare i prodotti realizzati con il lavoro forzato <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(10)</sup>Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, 23 febbraio 2022, COM(2022)71 final.

<sup>(11)</sup>-Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022, 2022/2611(RSP).

La prima (direttiva) intende imporre alle società di maggiori dimensioni e alle società da esse controllate un obbligo di vigilare lungo tutta la filiera produttiva (anche estera) affinché i prodotti acquistati – e successivamente immessi sul mercato dell’Unione – non traggano origine da un “utilizzo irrazionale” dell’ambiente e del lavoro prestato da altri <sup>(12)</sup>.

La seconda (proposta) mira ad integrare le norme in materia di *due diligence* (si veda il punto 1), prescrivendo il divieto di importare – o il sequestro – di prodotti realizzati con l’utilizzo del lavoro forzato (si veda il punto 3).

Al fine di individuare con precisione il fenomeno del lavoro forzato, il documento (cfr. considerando A e punto 2 della risoluzione) si avvale degli indici previsti nella convenzione ILO n. 29 del 1930 e soprattutto degli orientamenti citati in un documento ILO del 2012 <sup>(13)</sup>. A tali indicatori sono riconducibili i fattori che nel nostro ordinamento integrano la fattispecie dello sfruttamento del lavoro, ai sensi dell’articolo 603-*bis* c.p., quali le condizioni di vita e di lavoro degradanti (indice di sfruttamento *sub* punto 4), la trattenuta sui salari <sup>(14)</sup>, le intimidazioni e le minacce, la sottrazione dei documenti di identità, aggravanti del reato <sup>(15)</sup>. Dalla fonte internazionale emerge che lo sfruttamento lavorativo si muove lungo un *continuum* con il lavoro forzato, la cui ricorrenza compete alla giurisprudenza che individua la fattispecie di reato a seconda del caso concreto. Tuttavia ciò non elide la relazione che intercorre tra “moderna schiavitù”, situazione di irregolarità contrattuale, compressione del costo del lavoro e violazione delle norme in materia di salute e sicurezza.

La proposta di direttiva in materia di *due diligence* e la risoluzione sul lavoro forzato, in perfetta coerenza con l’ordinamento unionale, mirano a promuovere il comportamento sostenibile delle imprese e a vietare lo scambio di prodotti commerciali che traggono origine dalla compressione del costo del lavoro e dallo sfruttamento lavorativo, proprio perché falsano la concorrenza in ambito UE ed extra-UE.

---

<sup>(12)</sup> Sul punto, V. FERRANTE, *Diritti dei lavoratori e sviluppo sostenibile*, in *Jus*, 2022, n. 3, qui p. 358 ss.

<sup>(13)</sup> ILO, [Hard to see, harder to count. Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children](#), 2012. D’altronde anche l’analisi presentata nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, p. 5, rileva una prossimità tra lo sfruttamento lavorativo e il lavoro forzato. Sul punto, si veda anche D. GAROFALO, *Lo sfruttamento del lavoro tra prevenzione e repressione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, in *ADL*, 2020, n. 6, I, p. 1303 ss., spec. p. 1308.

<sup>(14)</sup> Si veda Cass. pen. 6 ottobre 2020, n. 27582, in *One Legale* [cfr. nota 31] e in *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell’Economia*, 2021, n. 1-2, p. 164 ss., con nota di P. ZARRA, *L’immane inconcretezza degli indici di sfruttamento. Il processo di deindicizzazione ad opera della recente giurisprudenza, in materia di caporalato*.

<sup>(15)</sup> Si veda la circ. INL 28 febbraio 2019, n. 5. Più di recente, si veda anche Cass. pen. 15 febbraio 2023, n. 6339, in *One Legale*.

Con specifico riguardo al settore dell'agricoltura, la creazione di un mercato comune agricolo efficiente (articolo 40 TFUE) è funzionale a centrare una serie di obiettivi che si pone l'Europa (si veda l'articolo 39 TFUE), tra cui «incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera» (§ 1, lettera *a*), assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che (vi) lavorano (§ 1, lettera *b*) e stabilizzare i mercati (§ 1, lettera *c*).

Sull'articolo 39 TFUE si innestano le politiche europee del settore agricolo, modellate secondo il programma *Farm to Fork* [dal produttore al consumatore] che, nell'ambito del *Green Deal*, ha valorizzato i pilastri dell'agricoltura sostenibile <sup>(16)</sup>. La strategia “dal produttore al consumatore” è espressione peculiare degli obiettivi prefissati dall'UE, in cui il bilanciamento di esigenze ambientali, sociali ed economiche converge verso l'istituzione di un sistema agroalimentare volto all'equa distribuzione delle ricchezze – naturali ed economiche – prodotte dal settore agricolo anche tra la manodopera che vi lavora.

E dunque tale obiettivo, cioè l'approdo ad un mercato perfettamente concorrenziale, si rileva irraggiungibile qualora non vengano debellate le forme di lavoro, allocate nella zona di mezzo tra lavoro forzato e sfruttato, che manipolano il sistema nutrendosi soprattutto di vulnerabilità, in particolare delle persone migranti, costrette o “forzate” ad accettare condizioni lavorative indegne in ragione del proprio stato di bisogno <sup>(17)</sup>, la cui protezione rappresenta proprio uno dei traguardi dell'Agenda 2030 (Goal 8.8): il rispetto dei diritti dei lavoratori migranti a livello nazionale sulla base delle fonti ILO e della legislazione nazionale (Indicatore 8.8.2) rappresenta solo il primo passo per il raggiungimento di un lavoro dignitoso (Goal 8.5), al fine di conseguire l'aumento delle retribuzioni medie dei dipendenti e il tasso di occupazione (Indicatori 8.5.1 e 8.5.2).

Emblematico di tali obiettivi, ancorché esuli da un'analisi prettamente giuslavoristica, è il regolamento (UE) 2021/2117 <sup>(18)</sup>, che interviene cautamente sulle

---

<sup>(16)</sup> In particolare la strategia *Farm to Fork*, con approccio certamente innovativo, dichiara che «i sistemi alimentari devono urgentemente diventare sostenibili e operare entro i limiti ecologici del pianeta» e che «la sostenibilità deve ora diventare l'obiettivo chiave da raggiungere».

<sup>(17)</sup> L. CALAFÀ, V. PROTOPAPA, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti*, in *LD*, 2021, n. 1, p. 105 ss.

<sup>(18)</sup> Il regolamento (UE) 2021/2117 modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, e n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

modalità di formazione del prezzo e di determinazione di indicatori che ne rendano il valore corrispondente a quanto ci si possa attendere da un contratto di cessione che risponda a parametri di equa remunerazione dei produttori agricoli. Il regolamento prevede che il prezzo (obbligatoriamente determinato nel contratto scritto di fornitura) sia «fisso e stabilito nel contratto e/o calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori oggettivi, che possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti, nonché indici e metodi di calcolo del prezzo finale, che sono facilmente accessibili e comprensibili e riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati: tali indicatori possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti; a tal fine, gli Stati membri possono stabilire gli indicatori, secondo criteri oggettivi e basati su studi riguardanti la produzione e la filiera alimentare; le parti contraenti sono libere di fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente» (articolo 1, modifica n. 50, che interviene sull'articolo 168 del regolamento (UE) n. 1308/2013).

L'attuale formulazione della norma rappresenta un'opportunità per correggere gli squilibri nella ripartizione del valore lungo la filiera, non solo nell'interesse dell'equa remunerazione dei produttori agricoli, ma anche nella prospettiva di intervenire sui fattori critici, ad esempio mediante la valorizzazione dei costi legati alle retribuzioni e al lavoro regolarmente dichiarato.

Traslando il discorso dal livello internazionale/unionale a quello nazionale, qualche considerazione va svolta sul Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, che individua diversi assi prioritari volti a sradicare (o tentare di) il fenomeno (Azioni prioritarie), contandosene ben nove (per ognuna di esse si evidenzia la parola chiave):

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

- 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*;
- Azione prioritaria 6, *Pianificazione e attuazione di soluzioni di trasporto per migliorare l'offerta di servizi adeguati ai bisogni dei lavoratori agricoli*;
- Azione prioritaria 7, *Campagna di comunicazione istituzionale e sociale per la prevenzione e sensibilizzazione sullo sfruttamento lavorativo e la promozione del lavoro dignitoso*;
- Azione prioritaria 8, *Rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto allo sfruttamento lavorativo*;
- 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*.

La prospettiva giuslavoristica attraversa trasversalmente le nove azioni, richiedendosi pertanto un'analisi del fenomeno che non può essere circoscritta al pur fondamentale intervento legislativo del 2016, che ha modificato l'articolo 603-bis c.p. (legge n. 199/2016) <sup>(19)</sup>.

#### **4. Lo sfruttamento lavorativo secondo l'articolo 603-bis c.p.**

In una narrazione del fenomeno nella prospettiva giuridica, la norma cardine del sistema di protezione dei lavoratori dallo sfruttamento lavorativo è l'articolo 603-bis c.p., introdotto dal decreto-legge n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011 e modificato dalla legge n. 199/2016. Le modifiche riguardano in particolare modo due profili:

1. l'estensione dell'ambito di operatività del provvedimento, punendo non solo le condotte illecite dell'intermediario, ma anche quelle del datore di lavoro/utilizzatore;
2. l'implementazione degli indici di sfruttamento, alternativi e non concorrenti, pur se permangono, come si vedrà, numerose criticità in fase applicativa sia nel momento della verifica ispettiva sia in quello repressivo-giudiziale.

##### **4.1. La nozione di stato di bisogno**

In prima battuta occorre precisare che l'individuazione della fattispecie in esame recepisce, anche se indirettamente, le indicazioni provenienti dalla direttiva

---

<sup>(19)</sup> Sul punto, *ex multis*, D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *RDSS*, 2018, n. 2, p. 229 ss.; M. MISCIONE, *Caporalato e sfruttamento del lavoro*, in *LG*, 2017, n. 2, p. 113 ss.

2011/36/UE, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione-quadro del Consiglio 2002/629/GAI <sup>(20)</sup>.

L'articolo 2, §§ 2 e 3, della direttiva, nella definizione dei reati relativi alla tratta degli esseri umani, definisce la "vulnerabilità" dei soggetti migranti come «una situazione in cui la persona in questione non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima», mentre l'espressione "sfruttamento" non è seguita da una nozione precisa: il § 3 si limita ad elencare una serie di condotte relative alla «sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, compreso l'accattonaggio, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite o il prelievo di organi».

Partendo dalle indicazioni unionali è stato definito nell'ordinamento italiano il reato di sfruttamento lavorativo.

Affinché si configuri la fattispecie in esame è preconditione necessaria l'"approfittamento dello stato di bisogno" del lavoratore sfruttato, nozione che recupera una delle circostanze aggravanti del reato di usura (articolo 644 c.p.), che si realizza quando la condotta illecita è posta in essere «in danno di chi si trova in stato di bisogno» <sup>(21)</sup>.

La nozione di approfittamento rinvia alla capacità di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di debolezza della vittima del reato <sup>(22)</sup>, quale è appunto lo stato di bisogno: esso non può essere ricondotto ad una situazione di insoddisfazione e di frustrazione derivante dall'impossibilità o difficoltà economica di realizzare qualsivoglia esigenza ritenuta urgente, «ma deve essere riconosciuto soltanto quando la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie» <sup>(23)</sup>.

Dunque, lo stato di bisogno non va inteso come uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, bensì come una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose <sup>(24)</sup>.

Tale definizione, che involge l'assenza o meno di libertà, o meglio la totale assenza di libertà e il condizionamento della libertà per via della situazione di

---

<sup>(20)</sup> Sul punto, si veda anche A. MANFREDINI, *Ai confini dell'articolo 603-bis c.p., tra contorni (incerti) delle fattispecie e sanzioni applicabili*, in M. FERRARESI, G. SEMINARA (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, ADAPT University Press, 2024, p. 46 ss.

<sup>(21)</sup> Circ. INL n. 5/2019, cit.

<sup>(22)</sup> Cass. 28 gennaio 2015, n. 1651, in *DeJure*.

<sup>(23)</sup> Cass. pen. 14 aprile 2000, n. 4627, in *DeJure*.

<sup>(24)</sup> Cass. pen. n. 6339/2023, cit.

bisogno, sembra essere la labile linea di demarcazione tra le due fattispecie di cui agli articoli 600 e 603-*bis* c.p., atteso che l'ordinamento italiano, a differenza di quello unionale, non prevede una specifica fattispecie che incrimini il lavoro forzato, «rappresentando un freno all'efficace repressione del fenomeno» che più spesso viene ricondotto al reato di sfruttamento lavorativo <sup>(25)</sup>.

A partire dall'interpretazione dello stato di bisogno, la Suprema Corte <sup>(26)</sup> individua il limite discrezionale tra le suddette fattispecie nella mancanza di alternative esistenziali, «richiamata come contenuto della situazione di vulnerabilità richiesta dalla prima delle due norme, laddove l'art. 603-*bis* c.p. configura un'area nella quale la condotta del datore di lavoro non determini una compressione altrettanto rilevante della libertà di autodeterminazione del lavoratore, ma che, allo stesso tempo, non possa neppure essere liquidata come una violazione meramente formale della normativa giuslavoristica, il che accade ogni volta in cui la condotta sia tale da incidere, almeno potenzialmente, su beni afferenti la persona del lavoratore, in tutte le ipotesi in cui il datore di lavoro dia priorità al proprio vantaggio economico rispetto alla tutela di beni individuali essenziali, così determinando una strumentalizzazione della persona, in cui si verifica un sacrificio dei diritti fondamentali di questa per ragioni meramente economiche».

Tuttavia, ciò non toglie come gli articoli 600 e 603-*bis* c.p. siano osmoticamente collegati l'un l'altro, proprio perché, come si è precedentemente accennato, la trattenuta sui salari, le intimidazioni e le minacce o la sottrazione dei documenti, quali indici del lavoro forzato, afferiscono anche al fenomeno dello sfruttamento lavorativo, ancorché caratteristiche non essenziali, poiché comportano un'ulteriore riduzione della libertà del soggetto leso, aggravando così la posizione del soggetto colpevole della condotta.

In sostanza, si potrebbe dire che il lavoro sfruttato rappresenta una sub-specie di lavoro forzato, graduato a seconda della privazione della libertà e della lesione della dignità della persona offesa.

Se volessimo, invece, ricorrere ad una ricostruzione meno tecnica, la nozione di stato di bisogno troverebbe anche in questo caso supporto nelle pronunce della Suprema Corte, che, in alcune circostanze <sup>(27)</sup>, ha collegato la condizione di sfruttamento di un lavoratore a «condizioni di assoluta povertà», tali per cui viene limitata la sua capacità di scelta; tra l'altro, in questo caso la Cassazione si è occupata di un soggetto «affetto da deficit intellettivo».

Dunque, cercando di offrire una lettura latamente economica del nesso di causalità tra stato di bisogno e sfruttamento lavorativo, si potrebbe affermare che

---

<sup>(25)</sup> Per un'ampia disamina, S. SEMINARA, *L'incriminazione che non c'è: il lavoro forzato*, in M. FERRARRESI, G. SEMINARA (a cura di), *op. cit.*, p. 3 ss.

<sup>(26)</sup> Cass. pen. 2 maggio 2022, n. 17095, in *One Legale*.

<sup>(27)</sup> Cass. pen. 2 agosto 2023, n. 33889, in *One Legale*.

esso potrebbe emergere nel momento in cui una situazione di povertà è tale da connotare il soggetto come vulnerabile e, dunque, vincolarlo ad accettare condizioni di lavoro che, pur se lesive della sua dignità in quanto «uomo che lavora»<sup>(28)</sup>, gli consentono perlomeno di ottenere quella retribuzione necessaria per soddisfare (solo) alcuni dei suoi bisogni vitali, come il sostentamento alimentare.

In questa relazione tra disagio economico e sfruttamento si possono cogliere i Goal dell'Agenda ONU 2030: la povertà e le diseguaglianze rappresentano allo stesso tempo preconditione di sfruttamento e conseguenza di sfruttamento, alimentando un circolo vizioso che può essere interrotto solo qualora si consolidi un sistema maggiormente inclusivo (Goal 10) di protezione sociale (Goal 1).

## 4.2. Gli indici di sfruttamento

Come noto, costituisce indice di sfruttamento la sussistenza di una o più delle seguenti circostanze:

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.

La giurisprudenza ha sottolineato più volte che si tratta di indici, alternativi e non concorrenti, dal valore puramente sintomatico della condizione di sfruttamento, evidenziandone altresì la non tassatività.

Sul primo punto, è da segnalare la recente sentenza della Corte di Cassazione<sup>(29)</sup>, che dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 603-*bis* c.p. prospettata dal ricorrente, in violazione degli articoli 3, 25, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost.

In realtà la questione di legittimità avanzata riguarda due profili:

- a. la manifesta irragionevolezza dell'articolo 603-*bis* c.p., che introduce un reato, e per giunta con una pena maggiormente afflittiva, già presente

---

<sup>(28)</sup> M. NAPOLI, *Prefazione. La dignità da rispettare*, in M. NAPOLI (a cura di), *La dignità*, V&P, 2011, p. VIII.

<sup>(29)</sup> Cass. pen. 7 marzo 2023, n. 9473, in *One Legale*.

nell'ordinamento italiano nell'articolo 22, commi 12 e 12-*bis*, del decreto legislativo n. 286/1998;

- b. la vaghezza descrittiva degli indici di sfruttamento che confligge con il principio di determinatezza. In particolare, l'indice *sub* punto 1 rinvia ai contratti collettivi nazionali o territoriali e cioè ad atti negoziali di natura privatistica, che esplicano effetti esclusivamente per i soggetti iscritti alle organizzazioni sindacali contraenti, risultando così inidonea a selezionare i comportamenti davvero meritevoli di sanzione penale, difformemente da quanto dispone l'articolo 25 Cost.

La Cassazione ha ritenuto infondate entrambe le questioni prospettate dal ricorrente.

Rispetto al primo punto, la Suprema Corte ha sottolineato che le condotte incriminate dagli articoli 22 del decreto legislativo n. 286/1998 e 603-*bis* c.p. individuano due fattispecie diverse, ancorché la prima sia circoscritta e collegata alla seconda. Infatti, se nel caso del citato articolo 22 il legislatore intende punire il ricorso al lavoro irregolare dei lavoratori privi di permesso di soggiorno <sup>(30)</sup>, con l'articolo 603-*bis* c.p. il legislatore vuole tutelare la dignità del lavoratore *tout court*, a prescindere dalla sua regolarità sul territorio italiano. Non a caso, ai sensi dell'articolo 22, comma 12-*bis*, la presenza degli indici di sfruttamento di cui all'articolo 603-*bis* c.p. costituisce solo un'aggravante del reato.

Maggiormente pregno di considerazioni appare il secondo punto.

Il principio di tassatività e di determinatezza concerne le modalità di formulazione della norma penale, sancendo l'obbligo, in capo al legislatore, di delineare con assoluta precisione gli elementi costitutivi della fattispecie, in modo da circoscrivere la discrezionalità dell'Autorità giudiziaria e da garantire la certezza del diritto. La Suprema Corte esclude un *vulnus* ai principi sopra richiamati proprio perché «la giurisprudenza ha chiarito che si tratta di meri sintomi», cioè indici dal valore probatorio, criteri guida che orientano l'accertamento in quei settori in cui la retribuzione, le condizioni di lavoro, l'orario di lavoro, le condizioni alloggiative e la salute e sicurezza dei lavoratori sono particolarmente a rischio.

Tale interpretazione risulta coerente con l'orientamento giurisprudenziale incline ad “ingrossare” la fattispecie, evidenziando la non tassatività dei suddetti indici. Già la Cassazione <sup>(31)</sup> aveva ritenuto che oltre all'eccessiva durata oraria della prestazione di lavoro, all'incongruità della retribuzione e alle degradanti condizioni personali e abitative dei lavoratori, costituiscono rilevanti indici di sfruttamento ai fini dell'applicazione dell'articolo 603-*bis* c.p. anche la decurtazione dal compenso di un corrispettivo per l'accompagnamento sul posto di lavoro, le

---

<sup>(30)</sup> Qualificandosi, dunque, come l'unica norma dell'ordinamento giuridico che punisce penalmente il ricorso al lavoro irregolare. Sul punto, si veda V. TORRE, *op. cit.*, p. 419.

<sup>(31)</sup> Cass. pen., n. 27582/2020, cit.

carenze nella formazione e nella dotazione di dispositivi di sicurezza, nonché la mancata fruizione dei riposi settimanali.

Orbene, se l'assenza del prerequisite dell'approfittamento dello stato di bisogno preclude la configurazione della fattispecie, ciò non toglie come resti comunque difficile affidarsi a degli indici per natura solo probatoria e che possono aumentare ulteriormente.

In sostanza, sembra evidente come non siano gli indici il perno centrale su cui ruota lo sfruttamento lavorativo, ma la condizione di vulnerabilità (*rectius*, stato di bisogno) strumentalizzata dal datore di lavoro a proprio vantaggio. Il che comporterebbe, conseguentemente, la necessità che lo stesso datore conosca a monte la situazione economico-finanziaria del contraente (debole) del rapporto, ossia prima della costituzione – formale o informale che sia – del rapporto di lavoro, onde evitare che un illecito profitto si trasformi in un reato.

La conoscibilità dell'eventuale stato di bisogno del lavoratore troverebbe più agevole riscontro nel caso di lavoratori migranti irregolari, che, invero, restano certamente i soggetti maggiormente "reclutati" nel settore agricolo, già perché la condizione di irregolarità è sinonimo di vulnerabilità in *re ipsa* <sup>(32)</sup>, come sembra sostenere la direttiva 2011/36/UE.

Nel caso di cittadini UE tali informazioni sono certamente più difficili da ottenere; né tantomeno può discendere in capo al datore di lavoro l'obbligo o l'onere di recuperare le informazioni sulla situazione economico-patrimoniale di ogni soggetto con il quale contrae un atto di autonomia privata, se non quelli essenziali ai fini dell'instaurazione del rapporto di lavoro (se regolare).

Tale considerazione porta a trarre due conclusioni, una di carattere positivo, l'altra negativa. Da un lato, la norma può avere un effetto dissuasivo sul ricorso al lavoro irregolare e, in generale, sugli illeciti profitti. Si intende dire che l'incerta conoscenza della situazione economico-finanziaria del lavoratore – e l'eventuale presenza di uno "stato di bisogno" dello stesso – potrebbe auspicabilmente

---

<sup>(32)</sup> Sul punto, F. DE MICHIEL, *Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura*, in M. FERRARESI, G. SEMINARA (a cura di), *op. cit.*, p. 85, secondo la quale «da propensione dei migranti, soprattutto nel primo periodo di soggiorno in Italia, ad accettare condizioni di lavoro assai poco dignitose non deriva però soltanto da fattori soggettivi di debolezza (si pensi alla mancata conoscenza della lingua o alla scarsa qualificazione professionale o al più marcato stato di bisogno), ma è pure in larga parte imputabile alla precarietà della loro posizione giuridica, che dipende semmai dal modo in cui l'ordinamento sceglie di regolare l'accesso e la permanenza entro i confini nazionali». Invero, occorre evidenziare che le indagini relative allo stato di povertà della popolazione prendono in considerazione molteplici fattori, comprensivi, oltre che del reddito del singolo individuo, anche della presenza di familiari a carico, delle infrastrutture del territorio di residenza, da cui ne deriva che, per misurare la condizione economica del lavoratore, non è sufficiente guardare all'entità del denaro a sua disposizione, essendo invece necessario uno scrutinio più ampio. Cfr. S. BRASCHI, *Violenza, minaccia e stato di bisogno nel reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: una riflessione in prospettiva de lege ferenda*, *ivi*, p. 116 ss.

favorire un progressivo incremento dell'adempimento degli obblighi datoriali in materia di rispetto delle norme inderogabili di legge e di contrattazione collettiva, al fine di evitare proprio la configurazione del reato in parola. D'altronde, si rammenta altresì che i datori di lavoro agricolo del Mezzogiorno, dove si consuma maggiormente il fenomeno dello sfruttamento lavorativo, godono della fiscalizzazione degli oneri sociali che hanno lo scopo di supportare le attività agricole in determinate aree svantaggiate e un'occupazione dignitosa<sup>(33)</sup>.

Passando all'aspetto negativo, la fumosità della fattispecie, che pur permane, rende indeterminata la configurazione del reato, il cui accertamento spetta sempre al giudice di merito, ad eccezione del caso in cui la motivazione adottata da quest'ultimo sia apparente o inesistente<sup>(34)</sup>. Tale riflessione, tuttavia, sfuma nel momento in cui si evidenzia che il rispetto delle norme inderogabili di legge e previste dall'autonomia collettiva, qualora il datore di lavoro aderisca all'associazione stipulante il CCNL o al fine di ottenere alcune agevolazioni (si veda l'adesione alla Rete del lavoro agricolo di qualità, *infra*), rappresenta un obbligo per il datore di lavoro e non risponde certo a calcoli preventivi sulle sanzioni in cui può incorrere a causa della gravità eventuale dell'illecito commesso.

### **4.3. L'indice salariale alla luce della direttiva (UE) 2022/2041 e della recente giurisprudenza di legittimità in tema di equa retribuzione**

Come detto, un indice di sfruttamento è 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.

Questo indice incrocia il tema, di estrema attualità, del giusto salario o, se si preferisce, del c.d. minimo costituzionale; attualità riveniente dalla recente adozione della direttiva (UE) 2022/2041 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea che lo Stato italiano dovrà recepire entro il 15 novembre 2024 (articolo 17, § 1).

In estrema sintesi l'UE lascia liberi gli Stati membri di provvedere scegliendo tre possibili strade: per legge, per contrattazione collettiva o con entrambi gli

---

<sup>(33)</sup> Si veda l'art. 01, comma 2, del d.l. n. 2/2006, convertito con modificazioni dalla l. n. 81/2006. La norma è stata prorogata prima con l'art. 2, comma 49, della l. n. 191/2009, poi con l'art. 1, comma 45, della l. n. 220/2010. Da ultimo, si veda la circ. Inps 25 febbraio 2022, n. 31.

<sup>(34)</sup> Su quest'ultimo punto, si veda Cass. pen. 4 marzo 2022, n. 7857. La Suprema Corte respinge il ricorso del lavoratore, ritenendo che il Tribunale del riesame di Cosenza avesse analizzato dettagliatamente le prove fornite da quest'ultimo, annullando così il decreto di sequestro preventivo disposto ai sensi dell'art. 603-*bis* c.p.

strumenti normativi, pur se in linea tendenziale la preferenza viene accordata alla contrattazione collettiva, considerata la “massima autorità” in materia salariale. Nel mentre divampa il dibattito politico sul come realizzare detto adeguamento (che – giova ricordarlo – riguarda solo gli stati “non in regola”, essendo anzi interdetto un intervento che riduca le garanzie dei lavoratori in forza della clausola di non regresso) e nel mentre il Cnel a guida “Brunetta” si candida per risolvere il problema, quest’ultimo si è ancor più complicato a seguito delle recenti pronunce della Cassazione – le sei sentenze di ottobre 2023, capofila la n. 277711 – che hanno messo in discussione il postulato che la contrattazione collettiva rappresentativa – cioè stipulata dalle OO.SS. maggiormente rappresentative – sia sempre la massima autorità salariale e costituisca sempre il parametro al quale ancorare il giudizio di costituzionalità della retribuzione. Di avviso decisamente contrario è la giurisprudenza amministrativa, che ritiene insindacabile il livello salariale fissato dalla contrattazione collettiva rappresentativa <sup>(35)</sup>.

Questo principio dalla portata quasi eversiva delle dinamiche sottese alle relazioni industriali, in quanto è fuori discussione che il minimo contrattuale sia frutto di una ponderazione del costo del lavoro con quello della redditività d’impresa, trova un aggancio proprio nell’indice in esame, nel quale l’insufficienza retributiva viene rapportata non solo alla contrattazione collettiva rappresentativa ma anche al parametro costituzionale *ex* articolo 36 Cost. «o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato».

L’espressione “o comunque” utilizzata dal legislatore nell’indice *sub* punto 1, articolo 603-*bis*, terzo comma, c.p., se indubitabilmente non implica l’alternatività tra i due parametri di valutazione, allo stesso tempo allude alla possibilità che il contratto collettivo non sia necessariamente strumento indefettibile di parametrizzazione, potendosi il giudice da esso discostare per affidarsi in via equitativa ad altri parametri di riferimento (come, ad esempio, le soglie Istat di povertà assoluta) qualora non lo ritenga adeguato ad indicare soglie retributive minime <sup>(36)</sup>.

Diverso problema riguarda la fonte contrattuale di riferimento in quanto il primo indice di sfruttamento fa esplicito riferimento ai contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati dai sindacati più rappresentativi a livello nazionale. Un riferimento che sembra rinviare ai contratti collettivi dei sindacati comparativamente

---

<sup>(35)</sup> Si rinvia all’ampia motivazione della sentenza del TAR Lombardia 4 settembre 2023, n. 2046.

<sup>(36)</sup> Si vedano, a riguardo, le considerazioni di M. FERRARESI, *Salario insufficiente e sfruttamento del lavoro nella recente giurisprudenza civile e penale*, in M. FERRARESI, G. SEMINARA (a cura di), *op. cit.*, p. 103 ss., che, proprio in riferimento al rapporto tra il filone giurisprudenziale citato e l’indice *sub* punto 1 dell’art. 603-*bis*, comma 3, c.p., rileva come tali orientamenti porterebbero ad un’inversione dei parametri di riferimento della proporzionalità e della sufficienza, *ex* art. 36 Cost.: il parametro della sufficienza assorbirebbe quello della proporzionalità, che è invece un parametro interno alla prestazione di lavoro e che trova già espressione nel contemperamento del costo del lavoro fissato dal contratto collettivo.

rappresentativi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, invero espressamente richiamati solo dall'articolo 8, comma 1, lettere *a*, n. 3, e *f*, della legge n. 199/2016, relativi ai requisiti necessari per l'iscrizione alla "Rete del lavoro agricolo di qualità".

Non v'è dubbio che il disancoraggio dalla contrattazione collettiva rende ancor più fumoso un parametro che affida discrezionalmente al giudice la verifica dello sfruttamento, lasciando spazio a dubbi interpretativi in sede di giudizio, se si considera altresì che la "palese difformità" e la "reiterazione" della condotta non sono canoni ermeneutici di particolare chiarezza.

Proprio le "sentenze di ottobre" della Cassazione corroborano la tesi che il lavoro sfruttato si annida sì nel settore agricolo ma non solo, avendo tali sentenze coinvolto il settore della vigilanza privata, servizi fiduciari, per non parlare poi del settore della logistica.

Per concludere sul punto, resta ancora incerta la linea di confine tra mero inadempimento contrattuale e sfruttamento del lavoro.

## 5. La Rete del lavoro agricolo di qualità

La disciplina della Rete del lavoro agricolo di qualità è contenuta nell'articolo 6 del decreto-legge n. 91/2014, convertito con modificazioni nella legge n. 116/2014, modificato dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 199/2016.

Prima di svolgere alcune considerazioni sulla norma e condividerne alcune buone prassi è opportuno richiamarne i tratti fondamentali.

La Rete del lavoro agricolo di qualità, come denota la stessa espressione utilizzata dal legislatore, è una Rete costituita presso l'Inps, articolata a livello territoriale e presidiata da una cabina di regia, composta da un rappresentante dell'Inps, da alcuni rappresentanti del Governo <sup>(37)</sup>, nonché della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e da tre rappresentanti dei lavoratori e tre dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi del settore agricolo. Ad essa possono richiedere di aderire le imprese agricole e, attraverso la stipula di apposite convenzioni, gli sportelli unici per l'immigrazione, le istituzioni locali, i centri per l'impiego, gli enti bilaterali, le agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione purché soddisfino i seguenti requisiti <sup>(38)</sup>:

---

<sup>(37)</sup> 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'INL, dell'Agenzia delle entrate e dell'Anpal.

<sup>(38)</sup> Di cui all'art. 6, comma 1, del d.l. n. 91/2014, come modificato dall'art. 8, comma 1, della l. n. 199/2016.

La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)

- a) non avere riportato condanne penali per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, per delitti contro la pubblica amministrazione, delitti contro l'incolumità pubblica, delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, delitti contro il sentimento per gli animali e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, delitti di cui agli articoli 600, 601, 602 e 603-bis del codice penale;
- b) non essere state destinatarie, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative, ancorché non definitive, per violazioni in materia di lavoro, legislazione sociale e rispetto degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse [...];
- c) essere in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi;
- c-bis) applicare i contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81;
- c-ter) non essere controllate o collegate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, a soggetti che non siano in possesso dei requisiti di cui al presente comma.

Si tratta di uno strumento innovativo di particolare interesse dalla forma simil-consociativa, poiché coinvolge tutti i soggetti interessati al lavoro in agricoltura nella prospettiva di valorizzare comportamenti virtuosi e l'applicazione dei contratti collettivi <sup>(39)</sup>. In particolare, la Rete si pone gli obiettivi di:

1. tutelare il lavoro nel settore agricolo;
2. garantire una sana concorrenza tra gli operatori del settore agricolo.

Obiettivi entrambi realizzabili attraverso il contrasto dello sfruttamento.

Tra le funzioni di particolare interesse della Cabina di regia si segnala innanzitutto quella di promuovere «iniziative, d'intesa con le autorità competenti, sentite le parti sociali, in materia di politiche attive del lavoro, contrasto al lavoro sommerso e all'evasione contributiva, organizzazione e gestione dei flussi di manodopera stagionale, assistenza dei lavoratori stranieri immigrati» (comma 4, lettera *c-ter*).

Si tratta di una funzione di particolare interesse che ricorda, *mutatis mutandis*, il modello partecipativo di governo al mercato del lavoro già previsto dal decreto-legge n. 7/1970, convertito nella legge n. 83/1970, attraverso cui si conferivano alle organizzazioni sindacali ampi poteri in tema di governo dei flussi

---

<sup>(39)</sup> A riguardo, si veda anche G. PICCO, *Politiche e strumenti di emersione e prevenzione del lavoro sommerso*, in *RDL*, 2023, n. 3, I, p. 366, che la annovera tra le politiche di emersione di tipo diretto, assieme alle norme volte al controllo ispettivo previste dal d.lgs. n. 124/2004: le prime di carattere premiale, le seconde di carattere repressivo.

occupazionali nel settore agricolo e che oggi si ripropone ricorrendo ad una strumentazione normativa meglio articolata e prevedendo un più equilibrato bilanciamento tra i soggetti coinvolti nella governance <sup>(40)</sup>. Si ricorda, inoltre, che il governo del mercato del lavoro attraverso la Rete del lavoro agricolo di qualità incide su 3 delle Azioni prioritarie del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura e al caporalato (si veda *supra*, § 3), quali la 3 (rafforzamento delle Rete), la 4 (implementazione dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta) e la 6 (pianificazione delle soluzioni di trasporto).

Sotto questo profilo sembra siano stati raggiunti interessanti risultati <sup>(41)</sup>, come la convenzione *Liberi dai caporali* stipulata con l'associazione agricola NO CAP, che ha permesso alle lavoratrici e ai lavoratori di essere assunti per le attività di raccolta con regolari contratti di lavoro secondo le disposizioni stabilite dal CCNL comparativamente più rappresentativo (6,5 ore di lavoro e una paga giornaliera di circa 70 euro lordi), mettendo altresì a disposizione, ove richiesto, un alloggio e il trasporto gratuito verso i luoghi di lavoro.

Rispetto a questo tema, rivestono un particolare interesse le misure previste dal comma 7-*bis*, del citato articolo 6, come introdotte dall'articolo 8, comma 1, lettera *f*, della legge n. 199/2016, che riconosce agli enti locali convenzionati la possibilità di destinare i contributi stanziati a favore delle imprese di trasporto private che trasportano lavoratori agricoli solo qualora convenzionate, dunque iscritte, alla Rete.

Ciò non esime dal rilevare alcuni profili negativi della norma.

La legge n. 199/2016 ha subito una sola modifica che ha un suo peso nel contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo non sul piano dell'*an*, ma del quando.

L'articolo 8, comma 2, ha previsto l'adattamento al settore agricolo del sistema di denuncia retributiva e contributiva mensile Uniemens al posto del sistema DMAG, ossia della denuncia trimestrale, al fine di ottenere informazioni tempestive circa i dati retributivi e contributivi dei lavoratori assunti in agricoltura e favorire così un maggior controllo. Non a caso, in agricoltura si registra un "livellamento" verso il basso delle retribuzioni, ossia la sistematica assunzione dei lavoratori con il livello di inquadramento più basso (operaio comune) a dispetto della prestazione concretamente svolta (di livello superiore). La norma, inoltre, è volta a ridurre i ritardi relativi alla trasmissione dei dati da parte del datore di

---

<sup>(40)</sup> È opportuno rammentare che le Commissioni regionali, provinciali e comunali MOA (mano d'opera agricola) erano costituite a maggioranza sindacale. Sul punto, si veda N. DELEONARDIS, *Il collocamento in agricoltura. Ascesa e declino del governo pubblico del mercato del lavoro*, in V. LECCESE, V. PINTO (a cura di), *Le conquiste legislative degli anni '70 e il ruolo del movimento sindacale in Puglia*, Radici Future, 2022, pp. 157-191.

<sup>(41)</sup> Si veda MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, [La promozione del lavoro dignitoso in agricoltura. Analisi delle pratiche promettenti in Italia. Sintesi](#), ILO, Unione europea, 2021.

lavoro, che spesso hanno comportato la mancanza delle giornate necessarie affinché i lavoratori beneficiassero dell'indennità di disoccupazione agricola.

La versione originaria dell'articolo 8 prevedeva che l'adeguamento del sistema sarebbe avvenuto a partire da gennaio 2018. A seguito di alcune modifiche è stato posticipato prima a partire da gennaio 2019 (legge n. 205/2017, articolo 1, comma 1154), poi da gennaio 2020 (legge n. 145/2018, articolo 1, comma 1136, lettera *b*) e infine da aprile 2020 (decreto-legge n. 162/2019, articolo 10, comma 4-*bis*, convertito con modificazioni nella legge n. 8/2020).

Se questo ritardo potrebbe apparire di secondaria importanza, invero, ha una funzione fondamentale nel favorire un maggior controllo dei flussi occupazionali nel settore agricolo.

Tra le funzioni della Cabina di regia – la cui costituzione, invero, non ha carattere cogente, ma eminentemente programmatico – vi è infatti quella di procedere ai monitoraggi costanti dell'andamento del mercato del lavoro agricolo, con particolare riguardo ai lavoratori stranieri, anche avvalendosi dei dati offerti dal sistema Uniemens.

Si ricorda, inoltre, che la costruzione di un sistema informativo delle colture, dei fabbisogni di manodopera e altri dati e informazioni, sviluppato e utilizzato per la pianificazione, gestione e monitoraggio del mercato del lavoro in agricoltura, rappresenta l'Azione prioritaria 1 del Piano triennale di contrasto al caporalato.

Il ritardo nel passaggio al sistema Uniemens ha comportato conseguentemente il procrastinarsi di una sistematizzazione concreta ed efficace dei dati relativi al sistema produttivo agricolo, assodata la necessità di una reiterata ed assidua condivisione dei dati aziendali per poter effettuare una profilazione corretta delle aziende agricole del territorio.

I ritardi di attuazione del sistema suddetto hanno inevitabilmente rallentato l'attività della Cabina di regia e in particolar modo l'informatizzazione del sistema di produzione agricolo.

Tuttavia non è solo questo il limite più evidente della Rete del lavoro agricolo di qualità: si segnala soprattutto che il comma 6 dell'articolo 6, decreto-legge n. 91/2014, prevede espressamente che, salvi i casi di richiesta di intervento provenienti dal lavoratore, dalle organizzazioni sindacali, dall'Autorità giudiziaria o da autorità amministrative e salvi i casi di imprese che abbiano procedimenti penali in corso per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale, di contratti collettivi, di sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, le imprese aderenti alla Rete saranno soggette a minori controlli rispetto a quelle non aderenti.

L'apprezzabile obiettivo di premiare le imprese che vi aderiscono si scontra tuttavia con la possibilità che quest'ultime possano decidere successivamente all'iscrizione di violare gli obblighi inderogabili di legge o previsti dal CCNL, con

il risultato di falsare doppiamente la concorrenza, creando un mercato apparentemente “di qualità” ma nella sostanza che attua comportamenti di *dumping* sociale. È pur vero che il provvedimento non esclude a priori i controlli, affidandosi in primo luogo alle denunce delle vittime, ma spesso i lavoratori coinvolti sono restii a denunciare direttamente per la paura di ritorsioni sul posto di lavoro nonché di essere rimpatriati presso il proprio Paese d'origine, ignorando la protezione offerta dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 286/1998. Diventa importante, dunque, l'attività di monitoraggio svolta dai sindacati – come emerge anche dal Documento inviato dalla Cisl di Udine in occasione di questo convegno – ancorché bisogna rilevare come le organizzazioni sindacali non possano sostituirsi funzionalmente all'attività ispettiva. Ne discende, di conseguenza, che manca un accertamento effettivo sulla qualità del lavoro delle imprese aderenti alla Rete.

Ancora, pregi e difetti della Rete del lavoro agricolo di qualità possono essere condensati avendo riguardo all'adesione delle imprese agricole. Si precisa che i dati seguenti si riferiscono al periodo che intercorre tra il 1° ottobre 2015 e il 23 settembre 2021, potendosi presumere – o sperare – un aumento delle adesioni. Le adesioni alla Rete nel 2015 si attestano al 3,92% del totale delle imprese italiane per arrivare a richieste pari all'11, 61% nel 2021. Nel 2016 c'è un picco (36,77%), dovuto probabilmente a politiche incentivanti e di certificazione etica dei prodotti agricoli previste soprattutto in alcune Regioni. In generale si può affermare che le Regioni più virtuose, proprio per via delle politiche regionali, siano la Puglia (1.227 imprese aderenti) e l'Emilia-Romagna (1.216 aderenti), mentre il Friuli annovera solo 25 imprese agricole totali (al 2021).

Diventa necessaria una maggior adesione delle imprese agricole del territorio italiano, affinché la Rete possa funzionare efficacemente. Invero, come è stato già segnalato <sup>(42)</sup>, persiste una eccessiva rigidità nei criteri di selezione dei soggetti ammessi dalla Cabina di regia alla Rete. Ci si riferisce in particolar modo all'esclusione di tutti i soggetti economici che non rientrano in quelle attività ascrivibili all'articolo 2135 c.c., cioè le attività agricole e quelle connesse, ma che pur giocano un ruolo fondamentale nelle catene di filiera agroalimentari, dunque nella determinazione dei prezzi e, conseguentemente, del costo del lavoro.

## **6. Gli altri interventi legislativi di contrasto allo sfruttamento lavorativo**

Le ragioni della mancata/scarsa adesione da parte delle imprese alla Rete possono rintracciarsi, tuttavia, oltre che in uno storico “malcostume” italiano alla compressione dei costi del lavoro, anche nella posizione di debolezza

---

<sup>(42)</sup> C. FALERI, *Il lavoro agricolo. Modelli e strumenti di regolazione*, Giappichelli, 2020, p. 117.

contrattuale che le imprese agricole rivestono nelle catene di filiera agroalimentare, rappresentando il primo anello della catena se le si osserva da un punto di vista produttivo e l'ultimo se le si intende avendo riguardo al peso contrattuale che esse rivestono nei rapporti con i contraenti, quali le imprese di stoccaggio, distribuzione e vendita al dettaglio dei prodotti.

Diventa così naturale – e agevole – per le imprese agricole alleggerire i costi di produzione scaricandoli sui lavoratori, in termini di risparmi sulle retribuzioni e sulla sicurezza dei lavoratori e di incremento delle ore di lavoro.

A riguardo è opportuno segnalare il doppio intervento volto a ridurre la disparità di potere contrattuale all'interno delle catene di filiera.

Sotto un primo profilo, il decreto legislativo n. 198/2021 di recepimento della direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agroalimentare intende vietare una serie di pratiche commerciali sleali che concorrono a rafforzare lo squilibrio di potere contrattuale nelle catene di filiera agroalimentare tra imprenditore agricolo e centri di stoccaggio/distribuzione del prodotto.

A tal fine, e per quanto rileva ai nostri fini, l'articolo 1, comma 4, prevede la nullità di «qualunque pattuizione o clausola contrattuale contraria» ad alcune pratiche sleali vietate dagli articoli 4 e 5, come le gare e aste elettroniche al doppio ribasso, quali condotte particolarmente deplorevoli che incidono fortemente sulla determinazione dei prezzi dei prodotti agricoli. Le aste al doppio ribasso possono così riassumersi: il distributore, generalmente una centrale di acquisto, contatta una serie di fornitori chiedendo loro di formulare un prezzo per la vendita di una certa quantità di un determinato prodotto agroalimentare. Raccolte le proposte, la stessa centrale di acquisto lancia sul proprio portale telematico una seconda asta, nuovamente al ribasso, partendo dal prezzo inferiore spuntato nella prima. Durante la gara, quindi, i fornitori competono tra loro in via telematica al fine di formulare il prezzo più basso e così aggiudicarsi la commessa.

La norma vieta tali pratiche riproponendo l'apparato rimediabile di cui all'articolo 9 della legge n. 192/1998 (*Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*) relativa all'abuso di dipendenza economica, distinguendosi da quest'ultima per l'effetto che la condotta vessatoria produce: se nel caso dell'abuso di dipendenza economica il legislatore prevede la nullità del contratto, *ex* articolo 1418 c.c., il decreto legislativo n. 198/2021 sanziona esclusivamente la condotta vietata prevedendone così la nullità parziale (*ex* articolo 1419 c.c.).

Interessante ai nostri fini è anche il decreto ministeriale 22 dicembre 2021, contenente la *Definizione dei criteri, delle modalità e delle procedure per l'attuazione dei contratti di filiera previsti dal fondo complementare al PNRR*.

Il provvedimento rafforza il decreto legislativo n. 198/2021, nella prospettiva di bilanciare il peso di tutti i soggetti della catena di filiera agroalimentare. Si tratta

di un regime di aiuti già utilizzato in passato dal Ministero delle politiche agricole per promuovere la riorganizzazione dei rapporti tra i differenti soggetti della filiera agroalimentare o delle filiere operanti nel territorio del distretto e generare ricadute positive sulla produzione, che il Fondo complementare ripropone con un'attenzione più marcata verso la sostenibilità ambientale. I progetti finanziati dal nuovo bando per i contratti di filiera e di distretto, infatti, dovranno contribuire ai target ambientali dettati dalla Politica agricola comune (PAC), dal *Green Deal* europeo e dalla strategia *Farm to Fork* in materia di contrasto ai cambiamenti climatici e di protezione delle risorse naturali e della biodiversità.

Ciò non ha esonerato il Governo dall'introdurre una disposizione volta a tutelare i soggetti maggiormente deboli che contribuiscono "con le loro braccia" allo sviluppo del settore agricolo.

In particolare, l'articolo 15, comma 3, lettera *a*, del decreto ministeriale prevede la revoca totale degli aiuti economici erogati nell'ambito del PNRR, concessi nella forma di contributi in conto capitale o di finanziamenti, qualora «non vengano rispettati nei confronti dei lavoratori dipendenti gli obblighi previsti dalla legislazione in materia di lavoro, previdenza ed assistenza ovvero dai contratti collettivi nazionali di lavoro».

Ci si trova di fronte ad un meccanismo ben noto nel nostro ordinamento – si veda, a titolo esemplificativo, l'articolo 36 della legge n. 300/1970 o l'articolo 1, comma 1175, della legge n. 296/2006 – che subordina la concessione di benefici pubblici al rispetto della normativa di fonte eteronoma o di natura pattizia (c.d. clausola sociale di prima generazione).

Manca tuttavia un rinvio ai contratti collettivi provinciali del settore, che, come noto, in agricoltura hanno un rilievo non marginale poiché in grado di rispondere più efficacemente al tessuto economico-produttivo territoriale.

In una prospettiva non dissimile va letto il sistema di condizionalità sociale introdotto recentemente dal decreto legislativo n. 42/2023 e regolato più nel dettaglio dal decreto ministeriale 28 giugno 2023, recependo il regolamento (UE) 2021/2115 e il connesso regolamento (UE) 2021/2116 riguardante le sanzioni. Il meccanismo prevede la decurtazione dei finanziamenti, erogati nell'ambito della PAC, per gli agricoltori e gli altri beneficiari dei finanziamenti europei che non rispettano i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro derivanti dagli atti giuridici di alcune direttive europee, quali quelle in materia di trasparenza dei rapporti di lavoro e salute e sicurezza dei lavoratori.

Il provvedimento merita attenzione poiché intende realizzare l'obiettivo della tutela dei lavoratori attraverso un meccanismo di coazione, cioè riducendo le sovvenzioni di cui sono storicamente beneficiari i datori di lavoro (e di cui non possono fare a meno).

L'articolo 2 del decreto legislativo di recepimento sancisce la decurtazione dei finanziamenti diretti erogati a favore degli agricoltori secondo le prescrizioni stabilite dall'articolo 14 del regolamento (UE) 2021/2115 (comma 1), sottolineando che «la sanzione ricorre in caso di mancato rispetto di una norma nel corso di un anno solare, a prescindere dal numero di lavoratori coinvolti dall'infrazione» (comma 2).

L'articolo 3, invece, si occupa delle modalità di calcolo della decurtazione dei finanziamenti, determinata in percentuale sulla base del totale dei pagamenti concessi al beneficiario, prevista nella misura dell'1%, 3% o 5% a seconda dei criteri stabiliti dal decreto ministeriale 28 giugno 2023, emanato ai sensi dell'articolo 25. Le decurtazioni possono aumentare nel caso di reiterata condotta *contra legem* nel corso dei 3 anni sino al 10% o, qualora sia stata accertata l'intenzionalità dell'inosservanza contestata, sino ad un massimo del 15%.

Il regime sanzionatorio nazionale, come regolato dal decreto ministeriale 28 giugno 2023, postula all'articolo 3, comma 2, che la percentuale applicabile di riduzione del finanziamento (dell'1%, 3% o 5%) è frutto di un calcolo che deriva dalla sommatoria delle infrazioni accertate e riportate nell'allegato 1 del decreto ministeriale, il quale attribuisce ad ognuna di esse un punteggio valoriale specifico a seconda della gravità.

Qualora la sommatoria del punteggio, derivante dal numero di sanzioni rilevate, sia compresa tra 1 e 3 la riduzione del finanziamento è pari all'1%, se compresa tra 4 e 18 è pari al 3%, se compresa tra 19 e 111 è pari al 5%.

Ad eccezione della decurtazione minima prevista dall'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2023 (dell'1%), inferiore rispetto a quella minima editale prevista dall'articolo 85, § 2, del regolamento (UE) 2021/2116 (pari al 3%), il legislatore nazionale gradua la riduzione dei finanziamenti riprendendo le percentuali regolamentari.

Il decreto nulla dice, invece, rispetto al numero di lavoratori coinvolti. Sarebbe stato auspicabile che la graduazione fosse connessa anche a tale indicatore, ma il legislatore italiano ha escluso tale ipotesi (articolo 2, comma 2, decreto legislativo n. 42/2023), il che genera perplessità soprattutto in relazione ad alcune attività agricole, come quelle di raccolta, che interessano periodicamente ingenti quantità di lavoratori, escludendo a priori il nesso eziologico tra reclutamento (in massa) dei lavoratori e sfruttamento del lavoro. Per di più, si tratta di un'esclusione che sembra non tener conto delle prescrizioni UE, inclini a richiedere «una valutazione e una classificazione della gravità, della portata, della durata o della ripetizione e dell'intenzionalità dell'inosservanza in questione» (articolo 88, § 1,

regolamento (UE) 2021/2116), laddove per portata potrebbe intendersi l'impatto prodotto dall'inosservanza in termini quantitativi <sup>(43)</sup>.

Alcune riflessioni suscita, tuttavia, l'introduzione di una disposizione (articolo 3, comma 5) che consente una riduzione della sanzione (che va dal 25% sino al 100%) qualora il datore di lavoro, a seguito della contestazione dell'infrazione da parte delle autorità competenti, adempia nei tempi indicati dalla suddetta autorità «a quanto prescritto dalla norma oggetto di contestazione».

Se è vero che, ai sensi dell'articolo 87, § 1, del regolamento (UE) 2021/2116, gli Stati membri «sfruttano i rispettivi sistemi vigenti di controllo e attuazione nell'ambito della legislazione sociale e in materia di occupazione e delle norme applicabili in materia di lavoro per assicurare che i beneficiari [...] osservino gli obblighi di cui all'allegato IV del reg. (UE) 2021/2115», sorgono dubbi sulla coerenza della misura con il meccanismo della condizionalità. La disposizione non sembra conformarsi al regolamento (UE) 2021/2116, che prescrive la non applicazione della sanzione solo qualora l'inosservanza sia dovuta a cause di forza maggiore o a un ordine di un'autorità pubblica (articolo 88, § 2, lettera *b*), mentre omette disposizioni attinenti eventuali riduzioni delle sanzioni.

Il legislatore sembra mutuare la struttura dell'istituto della diffida obbligatoria, ex articolo 13, decreto legislativo n. 124/2004, introducendo uno "sconto", parziale o totale, sulla sanzione qualora il beneficiario proceda, nei tempi indicati dalle autorità, alla regolarizzazione dell'infrazione commessa. La somiglianza degli istituti potrebbe ravvisarsi anche nella *voluntas legis* di perseguire l'emersione e la trasparenza di rapporti di lavoro (prima) irregolari promuovendo comunque l'osservanza spontanea della norma di legge, rispetto ad un approccio puramente sanzionatorio, che è la *ratio* sottesa alla diffida obbligatoria.

Cionondimeno è necessario evidenziare che quest'ultima non presuppone l'erogazione di benefici economici, diversamente dalla PAC. Benché entrambe le misure perseguano finalità pubbliche, la concessione dei finanziamenti europei al privato datore di lavoro attribuisce al provvedimento un carattere premiale che tuttavia la disposizione in commento snatura. Si sottolinea, ancora, che nella diffida obbligatoria il pagamento della sanzione può essere ridotto «nella misura del minimo previsto dalla legge ovvero nella misura pari ad un quarto della sanzione stabilita in misura fissa» (articolo 13, comma 3, decreto legislativo n. 124/2004), mentre nel caso della condizionalità sociale, la riduzione può arrivare per le infrazioni minori anche al 100%.

---

<sup>(43)</sup> Secondo l'art. 7, § 2, del regolamento delegato UE 2022/1172 della Commissione, per portata deve intendersi «l'impatto dell'inosservanza stessa, che può essere limitato all'azienda oppure più ampio». Ancorché il citato regolamento non sia applicabile al meccanismo di "condizionalità sociale", ciò non esime dal ricorrere, *mutatis mutandis*, e in assenza di ulteriori chiarimenti, ai medesimi criteri di valutazione.

Resta il dubbio che la misura, così congegnata, possa favorire l'emersione del lavoro irregolare e l'approdo ad un lavoro dignitoso, stante la possibilità che la sanzione sia totalmente cancellata in caso di regolarizzazione dell'inosservanza nei tempi indicati, rendendo vano lo strumento introdotto dal legislatore europeo. Il fruitore dei finanziamenti della PAC potrà valutare, secondo un bilanciamento tra costi e benefici, se violare le disposizioni di legge, per poi adempiere alle infrazioni commesse solo qualora accertate e al fine di ottenere un abbattimento (eventualmente anche del 100%) della sanzione <sup>(44)</sup>.

## 7. Conclusioni

Dalle riflessioni sin qui svolte emerge che lo sfruttamento del lavoro in agricoltura è lungi dall'essere estirpato alla radice. I dati dimostrano come il fenomeno resista alle "intemperie legislative", intendendosi con questa espressione la pletera di provvedimenti e iniziative – positive e meno positive – volte a colpire e "sfiancare" il fenomeno su diversi fronti.

È evidente come la sola norma di carattere repressivo, seppur rinforzata nella deterrenza dalle ipotesi di confisca introdotte dalla legge n. 199/2016 <sup>(45)</sup>, non basta a combattere il fenomeno, in grado di "eclissarsi" sia avvalendosi di istituti giuridici funzionali agli obiettivi fraudolenti – come l'appalto di manodopera, naturalmente illecito – sia beneficiando delle caratteristiche morfologiche dei territori su cui l'attività lavorativa si svolge, come già evidenziato.

La repressione penale è certamente condizione necessaria per il contrasto al fenomeno ma non sufficiente se non accompagnata da altri strumenti giuridici in grado di vulnerarlo su più fronti, secondo un approccio onnicomprensivo, di cui si è tentato di dar conto in questa relazione, pur non includendo tutte le strade

---

<sup>(44)</sup> Pur una disamina del meccanismo di condizionalità sociale, N. DELEONARDIS, *Lavoro in agricoltura e sostenibilità alla luce dei recenti indirizzi della politica agricola comune 2023-2027*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 2023, n. 3, p. 315 ss. e bibliografia ivi richiamata.

<sup>(45)</sup> Il legislatore del 2016 ha introdotto due ipotesi di confisca dei patrimoni dei soggetti coinvolti. Per quanto riguarda la prima, l'art. 5 della l. n. 199/2016 aggiunge all'art. 12-*sexies*, comma 1, del d.l. n. 306/1992 il delitto di cui all'art. 603-*bis* c.p. tra i reati per i quali è obbligatoria la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui sia titolare o abbia la disponibilità, a qualsiasi titolo, in valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o alla propria attività economica. La seconda, invece, è stata integrata dall'art. 2 della l. n. 199/2016, che ha introdotto l'art. 603-*bis*.2, quale misura di sicurezza patrimoniale a ben guardare già presente *sub* art. 600-*septies* per tutti i reati della sezione di riferimento. Essa prevede in caso di condanna o di patteggiamento, e salvi i diritti della persona offesa alle restituzioni e al risarcimento del danno, l'obbligo di confisca delle cose utilizzate o destinate alla commissione del reato e di quelle che ne costituiscono prezzo, prodotto o profitto, a meno che appartengano a persona estranea al reato.

battute dalle istituzioni soprattutto con riguardo alle procedure di emersione del lavoro irregolare e alla protezione delle vittime <sup>(46)</sup>.

Non di rado lo sfruttamento del lavoro in agricoltura trova giustificazione – in termini di compressione dei costi del lavoro – nella difficoltà degli agricoltori di riuscire ad “avere voce” nelle catene di filiera agroalimentare, con il risultato di essere costretti a ridurre i costi del lavoro pur di mantenere un margine di profitto.

Indubabilmente le politiche di libero mercato hanno portato al rafforzamento dei monopoli commerciali di distribuzione dei prodotti, ma ciò non spiega tuttavia come il fenomeno abbia radici ben più profonde e preceda sia l'introduzione della PAC (varata nel 1962 e che ad ogni modo sostiene l'attività produttiva agricola europea), sia lo sviluppo della globalizzazione su scala mondiale, da cui discendono le proposte di direttiva in materia di *due diligence* e la risoluzione che intende vietare i prodotti realizzati con il lavoro forzato.

Ne deriva che a ragioni di ordine economico non di rado si affiancano motivazioni di carattere culturale, che rappresentano le vestigie di un sistema di rapporti agricoli di lunga data caratterizzati da lavoro sommerso <sup>(47)</sup> e prevaricazione, che solo strategie più complesse sono in grado di combattere. La strada perseguita, soprattutto in virtù dell'accelerazione voluta dal legislatore con il Piano nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato, sembra essere adeguata alla sfida, pur nella consapevolezza che ci vorranno anni, forse decenni, per sradicare un fenomeno così “repellente” alla legge.

---

<sup>(46)</sup> Ci si riferisce in primo luogo alle procedure di emersione del lavoro prestato irregolarmente dagli immigrati durante la pandemia da Covid-19 varate dal legislatore con l'art. 103 della d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020; in secondo luogo al d.m. 29 marzo 2022, che stabilisce la ripartizione dei 200 milioni di euro assegnati alle amministrazioni locali con il PNRR, per il superamento degli insediamenti abusivi dei braccianti agricoli, obiettivo presente nella Missione 5, *Inclusione e Coesione*, del PNRR, che prevede il recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo.

<sup>(47)</sup> Sul punto si veda G. ORIENTALE CAPUTO, S. CORRADINI, *Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche*, in RGL 2023, n. 3, I, p. 333, che ricostruiscono storicamente lo sviluppo dell'economia sommersa in Italia: “scoperta” negli anni Settanta e vista come “un'area felice” negli anni Ottanta, il contrasto ad essa ha trovato spazio nell'agenda politica solo a partire dagli anni Novanta.

# Orario di lavoro, trattamento retributivo e contributivo per i lavoratori agricoli a tempo determinato. Le sviste della Corte di Cassazione

*di Roberto Rivero*

**Abstract** – Il contributo esamina la disciplina dell’orario di lavoro degli operi agricoli tempo determinato soffermandosi sulle criticità derivanti da un orientamento della giurisprudenza di legittimità, riaffermato in diverse recenti decisioni, che si ripercuote negativamente sulle posizioni di lavoratori e lavoratrici, anche sotto il profilo delle ricadute contributivo-previdenziali.

**Abstract** – The contribution examines the regulation of the working hours of fixed-term agricultural workers, dwelling on the critical issues arising from an orientation of the jurisprudence of legitimacy, reaffirmed in several recent decisions, which adversely affects the positions of male and female workers, including in terms of the contributory and social security effects.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. L’orario di lavoro in generale. – 3. I lavoratori agricoli a tempo determinato. – 4. L’orario legale. – 5. L’orario giornaliero di lavoro e la regolamentazione collettiva. – 6. Minimale contributivo e lavoro agricolo. – 7. Lavoratori agricoli a termine e discriminazione. – 8. Conclusione.

## 1. Premessa

Il lavoro agricolo sconta nel nostro Paese una condizione di marginalità che si riflette anche negli studi giuridici e che è accentuata dal collegamento che esso ha con il diritto della previdenza sociale, altra materia a sua volta trascurata nell’ambito delle discipline giuridiche.

Una correlazione forte ed originaria tra le due aree si realizza nella “previdenza agricola” la quale, come diceva un caro amico e studioso lungimirante <sup>(1)</sup>, ha realizzato una gigantesca redistribuzione di reddito che ha garantito un minimo

---

<sup>(1)</sup> C. LAGALA, *La contrattazione collettiva nell’agricoltura italiana*, in B. VENEZIANI (a cura di), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva in Italia (1945-1988)*, Cacucci, 1988, p. 23 ss.; C. LAGALA, *Contrattazione, lavoro e previdenza in agricoltura*, Franco Angeli, 1987, p. 56 ss.; C. LAGALA, *Precariato e welfare in Italia*, Ediesse, 2005, p. 127 ss.

di sopravvivenza a milioni di famiglie a cui, specie nel sud del nostro Paese, è stata consentita la dignità di un lavoro insieme al diritto alla protezione contro la disoccupazione, la malattia, la maternità e ad una pensione di vecchiaia, che in passato veniva pure integrata al minimo.

Sul terreno schiettamente interpretativo il mix lavoro agricolo-previdenza può sottoporre ai giuristi questioni che paiono complesse alla luce di una regolamentazione di settore che è spesso specialistica, residuale, datata; e che perciò sempre richiede un'opera attenta di collegamento sistematico con il resto della normativa, soggetta a continue e rapide evoluzioni.

Ed è alla luce di queste brevi premesse – sostanziali e metodologiche – che mi accingo al tema che mi è stato affidato in questo convegno, che riguarda l'orario di lavoro dei lavoratori agricoli a tempo determinato, in relazione alle ricadute contributive previdenziali.

Un tema – va subito detto per delimitarne l'oggetto – che è stato scelto non a caso, ma perché su di esso si profila, anzi si è già concretizzato, un inedito paradosso in pregiudizio dei diritti dei lavoratori agricoli a tempo determinato: essendosi sostenuto – per bocca di un recente quanto reiterato orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione – <sup>(2)</sup> che questi lavoratori non avrebbero diritto ad un orario minimo di lavoro garantito ovvero ad un normale orario di lavoro giornaliero in quanto sarebbero sottratti a qualsivoglia predeterminazione (legale e contrattuale) quanto all'orario di lavoro giornaliero normale <sup>(3)</sup>.

E di conseguenza non avrebbero diritto neppure al minimale contributivo previsto dalla legge n. 389/1989 in relazione al trattamento retributivo stabilito dal contratto collettivo leader per l'orario normale di lavoro, ma solo al trattamento minimo legale (il c.d. minimo dei minimi).

Ed ovviamente prima ancora – in base a questo orientamento – i lavoratori agricoli a tempo determinato non avrebbero diritto al trattamento retributivo previsto dalla contrattazione collettiva in relazione all'orario di lavoro normale; ed

---

<sup>(2)</sup> In questi termini si è pronunciata una prima volta la Cassazione con ord. 27 aprile 2022, n. 13185, così massimata: «In tema di imponibile contributivo, i contributi dovuti dal datore di lavoro agricolo sui corrispettivi corrisposti agli operai agricoli a tempo determinato vanno calcolati, ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 338/1989, conv. dalla l. n. 389/1989, e dell'art. 40 del ccnl per gli operai agricoli e florovivaisti del 6.7.2006, esclusivamente sulla base delle ore effettivamente lavorate, salvo risulti in concreto che, in occasione di interruzioni dovute a causa di forza maggiore, il datore di lavoro abbia disposto la permanenza dell'operaio in azienda a sua disposizione».

<sup>(3)</sup> L'orientamento è confermato da Cass. ord. 10 marzo 2022, n. 7823; Cass. ord. 14 marzo 2022, n. 8220; Cass. ord. n. 13185/2022, cit.; Cass. ord. 24 giugno 2022, n. 20378; Cass. ord. 27 giugno 2022, n. 20516; Cass. ord. 13 ottobre 2022, n. 30052, tutte sul presupposto per cui, ai sensi del combinato disposto dell'art. 1 della l. n. 389/1989 e dell'art. 40 del CCNL leader per gli operai agricoli e florovivaisti, l'importo della base contributiva va rapportato esclusivamente alle «ore di lavoro effettivamente prestate» da parte dell'avventizio.

andrebbero pagati perciò ad ora lavorata. Tutto questo sempre ed in via ordinaria, a prescindere, cioè, da qualsivoglia impossibilità sopravvenuta della prestazione per forza maggiore o per altra causa; ed in particolare a prescindere dagli impedimenti legati agli eventi metereologici o alla tipologia dell'attività di lavoro demandata al lavoratore agricolo a tempo determinato.

Pertanto, essendo noto che il minimale contributivo è da rapportarsi al quantum della retribuzione dovuta al lavoratore in base alla legge n. 389/1989, questa questione oltre ad evidenziare un limite di natura contributiva ne denuncia un altro ancora più clamoroso: atteso che i lavoratori agricoli sarebbero, unici nel nostro ordinamento, ad essere privati di qualsivoglia garanzia di predeterminazione della durata della prestazione contrattuale del rapporto di lavoro che, quanto al tempo di lavoro, sarebbe contraddistinto da una clausola aperta da realizzare secondo le intenzioni del datore di lavoro.

Saremmo così dinanzi ad un ibrido che si fatica a classificare secondo le consuete categorie: un lavoro a chiamata senza limite di durata? Un part time verticale al quale difetta la collocazione oraria? Una sorta di cottimo pieno? O chissà a quale inedito schema flessibile si dovrebbe far ricorso per inquadrare una simile condizione di estrema precarizzazione. Perché a questo porta la soluzione accolta dall'orientamento della Cassazione, ad accentuare la condizione di subalternità, fino a renderla strutturale ed endemica, di circa un milione di persone, quanti sono i braccianti agricoli nel nostro Paese, che già rappresentano i più precari tra i lavoratori all'interno di un mercato del lavoro le cui peculiarità consentono per lo più l'instaurazione di rapporti di lavoro di breve o di brevissima durata; e che pure conosce nei fatti un massiccio ricorso al lavoro sommerso, se non proprio all'interposizione di manodopera, specie straniera, che a sua volta sfocia sovente nel reato di sfruttamento punito dall'articolo 603-*bis* c.p. <sup>(4)</sup>.

## 2. L'orario di lavoro in generale

Come è noto la distribuzione dell'orario di lavoro – che nel nostro Paese è regolato dal decreto legislativo n. 66/2003 – incide su aspetti funzionali, anche non patrimoniali, del rapporto di lavoro. Ha in effetti ricadute contributive e sul futuro previdenziale di cui parleremo. Ma soprattutto ha ripercussioni esistenziali

---

<sup>(4)</sup> In questi termini, M. D'OTTAVIO, *Il tempo di lavoro dell'operaio agricolo a termine tra ambiguità tipologiche, trattamento diversificato e riflessi previdenziali*, in *VTDL*, 2023, n. 1, p. 281 ss.; A.A. SCELSI, *L'orario di lavoro dell'operaio agricolo a tempo determinato fra istanze di flessibilità e antinomie di sistema*, in E. ALES ET AL. (a cura di), *Tempi di lavoro, misure di conciliazione e welfare negoziale tra legge e contratto collettivo*, ADAPT University Press, 2024, p. 41 ss. Su caporalato e lavoro agricolo, da ultimo L. TASCHINI, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *R.D.S.S.*, 2022, n. 4, p. 613 ss.

immediate quanto ai tempi, la qualità e le esigenze di vita della persona: dire che un lavoratore non ha diritto ad un orario giornaliero minimo di lavoro significa rendere precaria la sua esistenza ed il suo reddito, significa incidere in quella esistenza libera e dignitosa che il lavoro dovrebbe garantire ad ogni persona ed alla sua famiglia, secondo il precetto costituzionale dell'articolo 36 Cost. di cui tanto si discute in questo periodo.

Oggi la questione viene qui analizzata con riferimento alla contribuzione, in conseguenza di azioni di recupero promosse dall'Inps, ma il discorso non cambierebbe di una virgola se ad agire fosse stato invece un lavoratore a fini retributivi. Ed allora va forse ricordato che anche nel contratto di lavoro trovano applicazione i principi comuni in materia di determinatezza, determinabilità, dell'oggetto del contratto previsti nell'articolo 1346 c.c.; e che l'indicazione precisa della quantità della prestazione promessa è uno degli elementi essenziali del contratto di lavoro, fatti salvi i casi in cui la sua determinatezza o la determinabilità sia rimessa alla volontà del datore o del prestatore, come nei casi di lavoro a domicilio o in certe forme del lavoro a cottimo pieno <sup>(5)</sup>; ed ancora, va evidenziato che, al di fuori dei casi menzionati, l'interpretazione del contratto deve condurre all'individuazione della quantità della prestazione (che è di regola misurata ed espressa in termini di durata giornaliera, settimanale e/o annuale) dovendosi normalmente presumere una volontà comune delle parti in tale senso ed escludere invece l'attribuzione ad una di esse della facoltà di variare a sua discrezione di volta in volta l'estensione dell'attività lavorativa <sup>(6)</sup>.

Nella maggior parte dei casi il compito dell'interprete è reso agevole dal rinvio contenuto nel contratto individuale alla disciplina collettiva a cui è in concreto rimessa l'indicazione degli orari di lavoro, anche a livello locale con la contrattazione provinciale che ha un enorme rilievo nella materia del lavoro agricolo bracciantile sia ai fini dell'orario sia ai fini retributivi.

Ora, questa tesi sulla mancanza di un orario normale di lavoro è stata sostenuta dalla Corte di Cassazione proprio sulla scorta di un fraintendimento interpretativo che ha riguardato tanto la disciplina legislativa, quanto quella collettiva dell'orario di lavoro dell'operaio agricolo.

Ma prima di addentarsi nella disamina della disciplina è opportuno chiarire di chi si sta parlando, chi sono i lavoratori agricoli a tempo determinato la cui regolamentazione è espressamente esclusa dalla disciplina generale del decreto legislativo n. 368/2001.

---

<sup>(5)</sup> P. ICHINO, L. VALENTE, *L'orario di lavoro e i riposi. Artt. 2107-2109*, Giuffrè, 2012, pp. 46-47 ss.

<sup>(6)</sup> *Ibidem*.

### 3. I lavoratori agricoli a tempo determinato

Secondo gli articoli 18 e 19 CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti, sono gli operai assunti con contratto di lavoro a termine: a) per l'esecuzione di lavori di breve durata, stagionali o a carattere saltuario, o per fase lavorativa, o per la sostituzione di operai assenti per i quali sussista il diritto alla conservazione del posto; oppure b) per l'esecuzione di più lavori stagionali e/o per più fasi lavorative nell'anno, con garanzia occupazionale minima superiore a 100 giornate annue, nell'arco di 12 mesi dalla data di assunzione; o ancora c) per l'esecuzione di lavori di durata superiore a 180 giornate di effettivo lavoro, da svolgersi nell'ambito di un unico rapporto continuativo; le ultime due tipologie contrattuali, devono assolutamente formalizzarsi per scritto utilizzando necessariamente l'apposito modulo.

Si tratta, dunque, di lavoratori a termine per la cui individuazione possono rilevare anche i contratti provinciali e che sono individuati dal CCNL – in almeno due tipizzazioni – con riferimento proprio alla garanzia del lavoro per un certo numero di giornate di lavoro (si parla infatti della prestazione per 100 giornate e 180 giornate annue oppure dell'esecuzione di lavori di breve durata, stagionali o a carattere saltuario, o per fase lavorativa).

Cosicché è evidente già da questo primo elemento di carattere testuale che l'operaio agricolo a tempo determinato viene assunto non per lavorare per il tempo voluto dal datore di lavoro ma sulla base di causali che fanno riferimento alla giornata di lavoro contrattuale (o alla fase o per lavori di breve durata, stagionali) e per lo svolgimento di un lavoro che in ragione delle sue note caratteristiche discontinue non può assicurare una più estesa durata di natura mensile o settimanale.

La giornata di lavoro è dunque l'unità minima, un dato costitutivo della stessa nozione giuridica e direi storica del lavoratore agricolo a termine (anche secondo almeno due declinazioni contrattuali); ed essa segnala al tempo stesso il cortocircuito logico presente nella individuazione di una figura di lavoratore che dovrebbe sì lavorare a giornata, ma secondo le criticate sentenze, senza un orario minimo di lavoro giornaliero, per la quantità di tempo prescelta liberamente dal datore di lavoro; sicché se ne dovrebbe desumere che anche una sola ora di lavoro giornaliero integri il requisito della "giornata" rilevante ai fini della ricordata disciplina del lavoro a termine (7).

Con un paradosso che mette in evidenza oltre al danno la beffa; dal momento che ai fini contributivi quell'ora sarà però corrispondente ad una "giornata" che risulterà sulla posizione contributiva del bracciante, a cui il sistema non consente altro che l'accredito di giornate.

---

(7) In questi termini critici M. D'OTTAVIO, *op. cit.*, p. 281 ss.; nonché A.A. SCELSI, *op. cit.*

#### 4. L'orario legale

Per quanto riguarda la disciplina legislativa dell'orario di lavoro, merita di essere ricordato anzitutto che la materia è oggetto di normativa comunitaria e che pilastro centrale della disciplina, nonostante i successivi tentativi di abrogazione totale o parziale, resta la direttiva n. 93/104/CE del 23 novembre 1993, come modificata dalla direttiva n. 2000/34/CE del 22 giugno 2000, entrambe abrogate e sostituite dalla direttiva di “codificazione” n. 2003/88/CE del 4 novembre 2003. La direttiva, che si caratterizza per l'assenza di una definizione di “orario normale” di lavoro contrapposto al “lavoro straordinario”, fissa in 48 ore la durata settimanale massima della prestazione, in 11 ore la durata minima del riposo giornaliero, in 24 quella del riposo settimanale e in 4 settimane quello del riposo annuo, salvo le pause <sup>(8)</sup>.

La posizione privilegiata che la tematica dell'orario di lavoro riveste nell'ordinamento comunitario ha trovato conferma nel riconoscimento all'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, c.d. Carta di Nizza, dedicato alle condizioni di lavoro «giuste e eque», del diritto di ogni lavoratore «a una limitazione della durata massima di lavoro, a periodi di riposo giornaliero e settimanali e alle ferie annuali retribuite».

Il primo intervento organico di recepimento della direttiva adottato dal nostro legislatore, che nonostante le successive modifiche resiste come testo base in materia, è il decreto legislativo n. 66/2003, entrato in vigore il 29 aprile 2003, ed è stato adottato, come di sovente accade, con un notevole ritardo rispetto al termine del 23 novembre 1996 fissato dalla prima direttiva.

Ai nostri fini è sufficiente ricordare che il decreto legislativo n. 66/2003 fissa all'articolo 3 l'orario normale di lavoro in 40 ore settimanali (come limite massimo di lavoro ordinario); prevedendo che i contratti collettivi di lavoro possono però stabilire ai fini contrattuali una durata minore e riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno.

Secondo l'articolo 4 poi la durata massima del lavoro settimanale, comprensiva dell'orario ordinario e di quello straordinario, è fissata dai contratti collettivi ma non può superare le 48 ore, in media.

---

<sup>(8)</sup> Per ampi riferimenti, V. LECCESE, *La nuova disciplina dell'orario di lavoro (d.lgs. n. 66/2003)*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, 2004; U. CARABELLI, V. LECCESE, *Il d.lgs. n. 66 del 2003, di attuazione delle direttive in materia di orario di lavoro: problemi posti dai vincoli comunitari e costituzionali*, in V. LECCESE (a cura di), *L'orario di lavoro. La normativa italiana di attuazione delle direttive comunitarie*, Ipsoa, 2004; V. LECCESE, *Limiti alla durata giornaliera e settimanale della prestazione nella nuova disciplina dell'orario di lavoro*, in D. GAROFALO, M. RICCI (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, 2006; M. D'ORIANO, *Tempi di lavoro*, in AA.VV., *Diritti e doveri nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, 2018, p. 211 ss.

Ai fini dei lavoratori agricoli di cui si discute rileva in particolare l'articolo 16, lettera g, del decreto legislativo n. 66/2003 per il quale sono esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina della durata settimanale dell'orario di cui all'articolo 3 proprio gli operai agricolo a tempo determinato.

Ora questa deroga può soltanto significare che i lavoratori agricoli a tempo determinato non sono soggetti alla durata normale dell'orario di lavoro di 40 ore nella settimana prevista dall'articolo 3; anche se il legislatore prevede comunque lo stesso per loro (all'articolo 4) un limite legale di orario che non può in ogni caso superare in un periodo di 7 giorni le 48 ore di lavoro ordinario e straordinario nella settimana (sia pure come durata media e non di un tetto da rispettare settimana per settimana).

Soprattutto la deroga dell'articolo 16, lettera g, non significa in nessun caso che questi operai non abbiano invece un orario di lavoro normale giornaliero, che è invece assicurato dalla contrattazione collettiva di cui ci dobbiamo occupare.

La deroga all'articolo 3 (che regola soltanto l'orario normale settimanale massimo) non può essere quindi riferita all'orario giornaliero, perché l'articolo 3 non disciplina l'orario giornaliero; che, com'è noto, può essere ricavato a livello legislativo quanto al limite massimo, soltanto attraverso il confronto con le altre norme del decreto legislativo n. 66/2003 che stabiliscono i periodi di riposo e le pause (a partire dall'articolo 7).

Perciò – ed ecco il punto di caduta di questo discorso – dire che il lavoro agricolo a tempo determinato deroghi all'articolo 3 non significa certo che il lavoratore agricolo a tempo determinato non abbia un come invece scrive testualmente la Corte di Cassazione in queste sentenze confondendo l'“orario giornaliero” con l'“orario normale settimanale” di cui soltanto si occupa l'articolo 3. Mentre né l'articolo 3 né l'articolo 16, lettera g, potrebbero mai legittimare un potere di determinazione e di riduzione unilaterale dell'orario giornaliero di lavoro siccome stabilito dal contratto collettivo.

## **5. L'orario giornaliero di lavoro e la regolamentazione collettiva**

Per quanto attiene all'orario giornaliero, quello massimo, di cui parla anche l'articolo 36 Cost., è ricavabile nel nostro ordinamento, come si diceva, dalla disciplina legale delle ore di riposo e delle pause, mentre il limite minimo è ricavabile dalla disciplina contrattuale individuale e collettiva.

La mancata determinazione legale dell'orario normale giornaliero non esclude infatti che esso possa comunque essere definito, oltre che dal contratto individuale, dai contratti collettivi quale clausola di miglior favore. Ed infatti nel caso

dei lavoratori agricoli a tempo determinato l'orario normale giornaliero è stabilito direttamente dal CCNL e dai contratti provinciali <sup>(9)</sup>.

Il problema della durata giornaliera del lavoro è quindi semmai quello del tempo di lavoro massimo nella giornata, ma non quello del tempo di lavoro minimo ordinario che è sempre stabilito dal contratto di lavoro individuale o collettivo, o comunque desumibile dal tipo di attività e dalla natura del lavoro dedotto in contratto.

L'orario normale giornaliero continua a costituire tuttora anche per gli operai agricoli a tempo determinato la misura dell'obbligo retributivo nel rispetto dei principi di corrispettività, proporzionalità e sufficienza. Nelle recenti sentenze della Cassazione sul salario minimo costituzionale <sup>(10)</sup> è stato affermato che per stabilire il rispetto del principio di sufficienza e proporzionalità della retribuzione occorre fare riferimento proprio all'orario ordinario di lavoro; che costituisce quindi il parametro di commisurazione della retribuzione a livello costituzionale per ogni lavoratore.

Andrebbe poi considerato – e va qui fatto soltanto un rapido accenno alla questione – che quando viene ridotto l'orario di lavoro normale vi è sempre una trasformazione del rapporto da tempo pieno a part-time che deve essere necessariamente posta in essere, consensualmente e rispettando le formalità previste dalle norme in materia. Un aspetto questo del tutto trascurato dalle sentenze di legittimità in esame, ma ben presente nelle pronunce della Corte di Appello di Firenze che sono state riformate; e nelle quali si faceva correttamente rilevare come quella del lavoro a tempo parziale sia una disciplina incentrata sulla dovuta formalizzazione del contratto part time almeno a fini di prova e comunque sul carattere necessariamente negoziato della riduzione dell'orario di lavoro e conseguentemente della retribuzione (un principio imposto dalla direttiva 97/81/CE di cui il decreto legislativo n. 61/2000 rappresenta l'attuazione). Così che essa vieta che resti rimesso alla unilaterale e singolare decisione del datore di lavoro di richiedere al lavoratore una prestazione di minor durata rispetto a quella ordinaria con corrispettiva riduzione della retribuzione.

Venendo alla disciplina della contrattazione collettiva sembra proprio che il fulcro di questo fraintendimento giurisprudenziale di cui si discute risieda nell'erronea interpretazione del contratto collettivo nazionale di lavoro che invece perimetra testualmente l'orario di lavoro dei lavoratori agricoli a tempo determinato nell'articolo 30 <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Per una approfondita disamina della contrattazione in tema di orario anche con riferimento al livello provinciale, A.A. SCELSI, *op. cit.*

<sup>(10)</sup> Si veda per tutte Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711.

<sup>(11)</sup> «L'orario di lavoro è stabilito in 39 ore settimanali pari ad ore 6,30 giornalieri. Tale orario, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 66/2003 può essere computato anche come durata media

Il CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti del 2006 <sup>(12)</sup> – su cui si è svolto il giudizio – quale principale fonte di regolamentazione della materia fissa in generale all'articolo 30, comma 1 (oggi articolo 34 CCNL 2022), l'orario settimanale in 39 ore, ripartite in 6,5 ore giornaliere; senza distinguere l'orario di lavoro dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato da quello dei lavoratori agricoli a tempo determinato.

Prevede poi all'articolo 40 (oggi articolo 45 CCNL) la disciplina relativa alle *Interruzioni e recuperi operai agricoli* <sup>(13)</sup>, cioè alle ipotesi in cui per eventi dovuti a causa di forza maggiore la prestazione non venga eseguita o venga eseguita solo in parte. Questo è infatti l'oggetto principale della norma riportata nella stessa rubrica. È evidente perciò che il primo comma dell'articolo 40 su cui si fonda la sentenza della Cassazione – il quale stabilisce che il lavoratore sarà retribuito in relazione alle ore effettivamente prestate – deve essere letto in relazione all'oggetto della norma di cui alla rubrica, che si occupa non dell'orario ordinario di lavoro, che è regolato dall'articolo 30, come abbiamo visto, ma si occupa dell'interruzione della prestazione discendente da forza maggiore.

In questi casi – e solo in questi casi – il primo comma prevede che il lavoratore debba essere retribuito solo per le ore effettivamente prestate. Perché da che

---

in un periodo non superiore a 12 mesi, con la possibilità di distribuire l'orario ordinario di lavoro per 1 o più settimane in misura superiore a quella prevista dal precedente comma e per le altre, a compensazione, in misura inferiore. La variabilità dell'orario ordinario settimanale di cui al comma precedente è consentita nel limite di 75 ore annue, con un massimo di orario settimanale di 44 ore. Modalità e criteri sono demandati alla contrattazione provinciale, compresi quelli di informazione dei lavoratori. Per gli operai addetti alle stalle, in considerazione delle peculiari esigenze di organizzazione del lavoro, i contratti provinciali possono prevedere particolari modalità applicative dell'orario di lavoro. In materia di orario di lavoro per i lavoratori minori di età si applicano i limiti previsti dalle vigenti disposizioni di legge. Fermo rimanendo il limite di orario di cui al comma 1 del presente articolo, i contratti provinciali di lavoro potranno prevedere, facendo salve le attività zootecniche ed anche per periodi limitati dell'anno, la distribuzione dell'orario settimanale medesimo su 5 giorni o una riduzione dell'orario giornaliero di lavoro nella giornata del sabato. Le ore non lavorate, in dette ipotesi, verranno aggiunte all'orario ordinario da effettuarsi nei rimanenti giorni della settimana. Le disposizioni del presente articolo sull'orario di lavoro non si applicano ai lavori di mietitura e di trebbiatura in quelle province nelle quali tali lavori siano disciplinati da accordi collettivi special».

<sup>(12)</sup> Non diversamente da quello attualmente vigente per il periodo 2022-2025.

<sup>(13)</sup> «1.- L'operaio a tempo determinato ha diritto al pagamento delle ore di lavoro effettivamente prestate nella giornata. 2.- Nel caso di interruzioni dovute a causa di forza maggiore, le ore di lavoro non prestate saranno retribuite solo ed in quanto il datore di lavoro abbia disposto che l'operaio rimanga nell'azienda a sua disposizione. 3.- Per l'operaio a tempo indeterminato i contratti provinciali di lavoro potranno disciplinare il recupero delle ore non lavorate a causa di intemperie. Nel rispetto delle leggi vigenti tale recupero dovrà effettuarsi entro 15 giorni dal verificarsi dell'evento, nel limite massimo di 2 ore giornaliere e 12 ore settimanali. 4.- Nelle aziende ove si faccia luogo al recupero, non trova applicazione la norma dell'art. 8 della l. n. 457/1972».

mondo è mondo le cause di interruzione della prestazione di lavoro agricolo sono considerate tecnicamente cause di sospensione della prestazione, non imputabili al datore, sicché il sinallagma si sospende e la retribuzione non è dovuta per le ore non lavorate (e non è dovuta nemmeno la contribuzione).

Il secondo comma dell'articolo 40 CCNL, da leggere sempre in connessione con il titolo e con il primo comma, prevede poi che la retribuzione sia invece dovuta all'operaio agricolo a tempo determinato per le ore di lavoro non prestate se ed in quanto nelle stesse ipotesi di interruzioni dovute a causa di forza maggiore (nonché a ragioni di carattere tecnico e organizzativo, ma nel CCNL del 2006 questa previsione mancava), il datore di lavoro abbia disposto che l'operaio rimanga nell'azienda a sua disposizione. Talché, secondo le regole generali, poiché il lavoratore – benché in presenza di una forza maggiore – è rimasto in azienda a disposizione del datore, in quanto richiesto, si tratta di ore di lavoro a tutti gli effetti ai sensi del decreto legislativo n. 66/2003 e scatta quindi il diritto al corrispettivo di natura retributiva.

Ora dire invece che da questa singola disposizione si evinca che il lavoratore non abbia un orario normale di lavoro garantito per il quale debba essere pagato; e che di conseguenza non debba essere pagato per le ore di lavoro che non abbia prestatato effettivamente nella giornata – anche se è stato a disposizione del datore ed anche in mancanza di interruzione per forza maggiore – significa eludere non solo la ratio ed il sistema della legge e del contratto (sia dell'articolo 30 che dell'articolo 40), ma anche la lettera della normativa contrattuale che riferisce la disciplina e le clausole in discorso all'ipotesi dell'interruzione del lavoro per forza maggiore non al caso del normale orario di lavoro (regolato dall'articolo 30) per il quale il lavoratore deve essere pagato in forza del contratto.

Non si può perciò condividere quanto affermato dalla Cassazione nelle sentenze citate secondo cui il CCNL non prevede un orario di lavoro giornaliero e che l'articolo 40 CCNL detterebbe una norma che svincola la retribuzione da un orario di lavoro normale, laddove invece, come ripetutamente detto, questa è una norma che si occupa soltanto dell'interruzione della prestazione per forza maggiore.

Secondo la Cassazione invece – l'articolo 40 che ha un oggetto unitario – detterebbe due discipline distinte: a) nel primo comma, dove dice «l'operaio a tempo determinato ha diritto al pagamento delle ore di lavoro effettivamente prestate nella giornata», regola l'orario di lavoro in generale per svincolarlo da qualsiasi limite giornaliero e settimanale (la Cassazione dice infatti che l'articolo 40 «detta una norma logicamente incompatibile con il concetto di orario di lavoro settimanale e di orario giornaliero, atteso che svincola la retribuzione dovuta dal riferimento ad un tempo di lavoro precostituito ed individuabile in termini generali e astratti»); b) al secondo comma, per quanto riguarda gli operai agricoli a

tempo determinato, regola l'ipotesi in cui ricorrendo una forza maggiore il datore abbia richiesto al lavoratore di rimanere a sua disposizione con ciò assumendo quindi anche l'obbligo conseguente del corrispettivo retributivo.

Rimarrebbe da chiedersi – se fosse vera l'interpretazione fornita in queste sentenze della Cassazione – dove sia finita l'ipotesi principe di cui si dovrebbe invece occupare la norma in questione, che fa riferimento alla presenza di una forza maggiore; che è all'evidenza regolata nel primo comma dell'articolo 40 alla quale soltanto si riferisce la previsione secondo cui nell'ipotesi di interruzione della prestazione dovuta a forza maggiore (e soltanto in questa ipotesi) il lavoratore deve essere retribuito per le ore di lavoro effettivamente prestate.

Questo è l'ambito di efficacia della previsione collettiva in relazione al suo oggetto delimitato dalla rubrica.

È evidente il fraintendimento operato da queste sentenze che scindono la norma in due oggetti: l'orario della prestazione di lavoro agricolo a tempo determinato (di cui si occupa invece l'articolo 30) e la messa a disposizione del lavoratore su richiesta del datore in caso di forza maggiore; mentre sparisce l'oggetto principale che è appunto l'esecuzione della prestazione in presenza di forza maggiore e di mancanza di richiesta del datore di lavoro di rimanere a disposizione.

Ma qui assistiamo non solo ad uno sdoppiamento della disciplina dell'articolo 40 CCNL ma anche al capovolgimento dell'ordine della disciplina; atteso che la normativa dell'articolo 30 sull'orario di lavoro – che per la stessa Cassazione sarebbe tale da essere riferita anche ai lavoratori agricoli a tempo determinato – non potrebbe però esserlo per la contraddizione “logica” con l'articolo 40 ovvero con la disciplina della forza maggiore; pervenendosi così alla tesi che in virtù di questa ultima disciplina non esisterebbe la disciplina generale dell'orario di lavoro per i lavoratori a tempo determinato che si pone invece a monte di ogni contratto; prima ovviamente della questione dell'impossibilità sopravvenuta o della forza maggiore.

L'orario normale ordinario del lavoratore agricolo è dettato infatti dall'articolo 30 CCNL ed è pari a 39 ore di lavoro settimanali ed a 6,5 ore di lavoro giornaliero. Non dall'articolo 40 che si occupa di quando l'operaio agricolo non può lavorare per *interruzione* sopravvenuta della prestazione. Non si intuisce davvero come sia possibile ipotizzare che una contrattazione collettiva (nazionale e provinciale) – che è storicamente radicata nel movimento del lavoro bracciantile e delle sue lotte <sup>(14)</sup> – a cui spetta la regolamentazione concreta dell'orario di lavoro, anche in forza dei plurimi rinvii stabiliti nel decreto legislativo n. 66/2003, non abbia stabilito alcun orario di lavoro per una intera categoria di lavoratori

---

(14) Ancora una volta il riferimento obbligato è a C. LAGALA, *La contrattazione collettiva nell'agricoltura italiana*, cit., p. 23 ss.; C. LAGALA, *Contrattazione, lavoro e previdenza in agricoltura*, cit., p. 56; C. LAGALA, *Precariato e welfare in Italia*, cit., p. 127 ss.

ed abbia invece previsto, come dice la Cassazione, una «normativa logicamente incompatibile con il concetto di orario di lavoro settimanale e di orario giornaliero, atteso che svincola la retribuzione dovuta dal riferimento ad un tempo di lavoro precostituito ed individuabile in termini generali e astratti».

Peraltro la presenza di un orario normale di lavoro per i lavoratori agricoli è confermato anche dal confronto sistematico della disciplina: dal riferimento nell'articolo 40 alle «ore di lavoro non prestate» che altrimenti non avrebbe senso se non esistesse a monte un orario di lavoro da osservare; dagli altri rinvii contenuti in altri articoli della stessa contrattazione collettiva la quale, fa riferimento alla «retribuzione giornaliera normalmente dovuta» (negli articoli 36 e 37) ed al concetto di «normale orario di lavoro giornaliero» (nell'articolo 64), e mostra di concepire quindi la “normalità” delle singole giornate lavorative nella prospettiva del raggiungimento di 6,5 ore di lavoro, previste di base dal menzionato articolo 30, comma 1, CCNL <sup>(15)</sup>.

Dunque la tesi espressa dalle sentenza della Cassazione secondo cui i lavoratori agricoli non hanno un orario minimo garantito e debbono essere pagati per il solo tempo a disposizione si fonda soltanto su un appiglio “letterale” nella disciplina del primo comma dell'articolo 40 secondo una lettura parcellizzata ed atomistica del singolo comma, decontestualizzata dall'oggetto della stessa norma ed isolata rispetto a tutte le altre norme sull'orario di lavoro alle quali è collegata nel medesimo contratto di lavoro nazionale oltre che nell'ordinamento.

Non è condivisibile perciò la tesi secondo cui «l'art. 30, comma 1, CCNL 6.7.2006 per gli operai agricoli e florovivaisti, nel prevedere che “l'orario di lavoro è stabilito in 39 ore settimanali pari ad ore 6,30 giornaliera”, si limita ad individuare il limite massimo dell'orario normale settimanale e, specularmente, di quello giornaliero, calcolato come parte aliquota di quello settimanale, senza tuttavia dettare alcuna previsione circa l'orario minimo giornaliero esigibile dal prestatore di lavoro».

Si tratta di una affermazione che viola la previsione testuale del CCNL che invece fissa il limite esigibile in 6 ore e 30 minuti di prestazione giornaliera, per tutti i lavoratori agricoli.

Né come già detto questa tesi potrebbe trovare fondamento nella disciplina dettata dall'articolo 16, comma 1, lettera g, del decreto legislativo n. 66/2003, pure evocata dalla Cassazione, atteso che tale previsione stabilisce che gli operai agricoli a tempo determinato sono esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina della durata settimanale dell'orario, mentre qui stiamo discutendo di orario di lavoro giornaliero di lavoro non certo dei limiti di durata settimanale.

Sicché del tutto asistemático si rivela il riferimento effettuato nella sentenza all'articolo 16, lettera g, ed alla disciplina legale dell'orario dettata dal decreto

---

(15) In questi termini M. D'OTTAVIO, *op. cit.*, p. 281 ss.

legislativo n. 66/2003, atteso che nel caso di specie il limite dell'orario quotidiano è testualmente dettato dall'articolo 30 CCNL in «39 ore settimanali pari ad ore 6,30 giornaliero», e non si capisce perché questa non sia una «previsione circa l'orario minimo giornaliero esigibile dal prestatore di lavoro».

Infine, nemmeno maggiore supporto potrebbe derivare dalla contrattazione collettiva provinciale, a cui pure rinvia la contrattazione nazionale e di cui invece non parla la sentenza della Cassazione (pur potendo la contrattazione di qualsiasi livello legittimamente operare in materia di orario secondo i rinvii generici alla contrattazione operati dal decreto legislativo n. 66/2003). Le stesse regole dei contratti provinciali confermano invece che la previsione del pagamento «delle ore di lavoro effettivamente prestate nella giornata» è collegata alla disciplina della forza maggiore. Questo vale sia per il contratto provinciale della provincia di Grosseto citato dalla sentenza della Corte di Firenze sia per il contratto provinciale di Foggia che ho avuto cura di analizzare per questo convegno, e per quello di Taranto che nulla di espresso dice in proposito.

In particolare il contratto provinciale di Foggia da una parte sembra dettare una disciplina peggiorativa, laddove stabilisce che in «ipotesi di mancata esecuzione della prestazione per qualsiasi causa» non spetta la retribuzione (anche per cause imputabili al datore di lavoro?); e dall'altra stabilisce invece una disciplina più favorevole che contempla la corresponsione di una parte della retribuzione per forza maggiore disciplinando il caso del mancato inizio del lavoro e l'interruzione della prestazione dopo la prima ora per forza maggiore; con una difficile coerenza sistematica però se fosse vero che in caso di prestazione lavorativa di durata giornaliera inferiore a quella ordinaria, per qualsiasi ragione, il lavoratore a tempo determinato, avrebbe diritto soltanto ad una retribuzione commisurata alla effettiva prestazione lavorativa e quindi a nulla in mancanza di prestazione. Ma a prescindere dal riferimento abbastanza enigmatico alla mancata esecuzione della prestazione per qualsiasi causa, anche questa disposizione, nel momento in cui fa riferimento alla durata giornaliera inferiore a quella normale, conferma che un normale orario di lavoro in partenza c'è anche nella contrattazione collettiva della provincia di Foggia, checché ne dicano le sentenze della Cassazione.

Nemmeno rileva ai fini dell'individuazione dell'orario normale di lavoro giornaliero, la diversa disciplina dettata dal CCNL in materia di recuperi per lavoratori a tempo indeterminato e a tempo determinato dettata dall'articolo 40; posto che soltanto i primi, infatti, risultano protetti dal rischio della discontinuità delle prestazioni mediante l'applicazione delle regole generali di tutela del lavoro attraverso il trattamento di integrazione salariale e la disciplina collettiva in materia di recupero delle ore non lavorate.

## 6. Minimale contributivo e lavoro agricolo

Come abbiamo detto, la problematica attinente all'individuazione di un orario di lavoro nel settore dell'agricoltura per gli operai tempo determinato si riflette immediatamente in ambito previdenziale, perché va ad intersecarsi con il sistema di calcolo dei contributi che il datore di lavoro è obbligato a versare agli enti previdenziali e, in particolare, con l'istituto del "minimale contributivo" di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 338/1989, appunto in quanto condizionato dal "fattore tempo". Nelle sentenze sui lavoratori agricoli pronunciate dalla Corte di Cassazione, dalle premesse relative alla mancanza di un orario di lavoro giornaliero e di una retribuzione adeguata rapportata all'orario di lavoro contrattuale – pur previsto dall'articolo 30 CCNL – si ricava che i contributi previdenziali dovuti dal datore di lavoro agricolo all'Inps a tempo determinato debbano essere calcolati esclusivamente sulle ore effettivamente lavorate, salvo che il datore di lavoro in presenza di una causa di forza maggiore non abbia richiesto che gli operai rimanessero a disposizione.

Com'è noto la norma dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 338/1989 (convertito dalla legge n. 389/1989) stabilisce il minimale contributivo o più correttamente il minimale di retribuzione imponibile a fini contributivi, affermando che esso non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni previste dal contratto collettivo di categoria sottoscritto dai sindacati maggiormente rappresentativi. Questa norma però, secondo la Cassazione, non sarebbe riferibile ai lavoratori a tempo determinato perché essi non avrebbero diritto ad altro che al pagamento delle retribuzioni per ore lavorate e perciò alla contribuzione minore corrispondente al c.d. minimo dei minimi, previsto dal comma 2 dell'articolo 1, legge n. 389/1989; con evidente pregiudizio quanto all'ammontare delle prestazioni previdenziali (di disoccupazione, malattia, maternità, pensionistiche) erogate a questi lavoratori e lavoratrici agricoli, che all'entità dei contributi versati fanno pure diretto riferimento.

Questa impostazione previdenziale individuata dalla Cassazione non può però condividersi perché non può essere condiviso l'assunto di partenza ovvero che si debbano assoggettare a contribuzione le sole ore effettivamente lavorate nella giornata, desunto erroneamente dalla asserita incompatibilità della prestazione lavorativa con un orario giornaliero di lavoro, che è invece previsto dall'articolo 30 CCNL.

Peraltro, neppure può affermarsi che, sullo stesso piano teorico, un criterio di calcolo "ora per ora" delle prestazioni lavorative effettivamente rese sarebbe giustificato dal "principio di autonomia" dell'obbligo contributivo rispetto alla

retribuzione (principio pure ricorrentemente predicato dalla Corte di Cassazione) <sup>(16)</sup>.

Può essere ricordato in proposito che la giurisprudenza della Corte di Cassazione intende il principio di autonomia dell'obbligazione contributiva rispetto all'obbligazione di lavoro non nei limiti canonici dell'affrancamento della contribuzione dovuta all'Inps dalla minore retribuzione di fatto corrisposta al lavoratore; ma come un postulato tendenzialmente assoluto e svincolato dalle vicende civili del rapporto di lavoro, attraverso sentenze <sup>(17)</sup> che hanno suscitato invero forti riserve e perplessità essendo arrivate a teorizzare la debenza della contribuzione pur in mancanza dell'obbligo retributivo <sup>(18)</sup>. Affermando ad esempio che in ipotesi di sospensione concordata della prestazione, di forza maggiore e di impossibilità sopravvenuta della prestazione, ancorché non sia dovuta la retribuzione, debba essere versata nondimeno la contribuzione, concependo così un concetto di minimale contributivo che prescinde proprio dalla debenza della retribuzione che costituisce invece il presupposto basilare del criterio del minimale contributivo secondo la disciplina dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 389/1989 <sup>(19)</sup>.

Ora però nel caso dei lavoratori agricoli a tempo determinato non si intende qui affermare che i contributi siano dovuti ancorché non siano dovute le retribuzioni – in nome appunto di un malinteso principio di autonomia tra i due obblighi siccome affermato dalla giurisprudenza da ultimo citata – ma al contrario, si intende sostenere che sono dovuti i contributi *ex* articolo 1, legge n. 389/1989, proprio perché sono dovute le retribuzioni in base all'orario contrattuale stabilito dal CCNL di settore sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

---

<sup>(16)</sup> Si veda pure M. D'OTTAVIO, *op. cit.*, p. 281 ss.

<sup>(17)</sup> Cass. 22 febbraio 2021, n. 4676; Cass. ord. 6 ottobre 2020, n. 21479.

<sup>(18)</sup> Si veda in senso critico M. PERSIANI, *Quandoque dormitat atque Homerus: una inattendibile decisione sulla retribuzione assoggettabile a contribuzione previdenziale*, in *ADL*, 2021, n. 3, II, p. 691 ss.; G. CANAVESI, *L'irragionevole irrigidimento applicativo di una norma povera di ragioni: il minimale di contribuzione secondo la Cassazione*, in *DRI*, 2021, n. 3, p. 833 ss.; C.A. NICOLINI, *La "rilettura" giurisprudenziale della disciplina del c.d. minimale contributivo*, in *RDSS*, 2022, n. 4, p. 729 ss.

<sup>(19)</sup> *Contra*, però, Cass. ord. 3 ottobre 2018, n. 24109; Cass. 24 gennaio 2006, n. 1301, nel senso che il principio del minimale contributivo presupporrebbe necessariamente l'erogazione della retribuzione intesa come corrispettivo dovuto, sicché in mancanza di quest'ultima anche il primo non potrebbe trovare alcuna applicazione.

## 7. Lavoratori agricoli a termine e discriminazione

Quest'ultima questione, del diretto collegamento tra contribuzione e retribuzione, mette in rilievo un ulteriore aspetto critico delle sentenze che si esaminano, essendo stata affermata dalla Corte di Cassazione l'irrilevanza della disciplina antidiscriminatoria, di derivazione comunitaria, nella vicenda dei contributi dei nostri lavoratori agricoli. Che era stata invece valorizzata in chiave interpretativa dalla Corte di Appello di Firenze in relazione ai profili di discriminazione ai danni del lavoratore a tempo determinato rispetto al lavoratore a tempo indeterminato, che la lettura dell'orario di lavoro e della contrattazione collettiva in seguito accolta dalla Cassazione produceva ai danni dei primi, in violazione della clausola 4 della direttiva 99/70/CE che vieta l'applicazione di «condizioni di impiego» deteriori per i lavoratori a termine, determinate dal «solo fatto di avere un contratto o rapporto di lavoro a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive».

Ora sul punto la Cassazione si guarda però bene dall'entrare nel merito della discriminazione e se la cava affermando che il divieto di non discriminazione dei lavoratori a termine attenga al rapporto di lavoro, rilevi cioè *inter partes*, e potrebbe “a tutto concedere” legittimare eventuali pretese retributive del lavoratore di ottenere più di quanto in concreto corrispostogli, ma non abiliterebbe certo l'ente previdenziale ad una diversa e maggiore pretesa in termini di contributi previdenziali, esulando la materia del rapporto contributivo dalle previsioni del diritto dell'Unione.

Ora – a prescindere dalla circostanza se esista o meno una effettiva violazione della regola di non discriminazione o se esistano condizioni oggettive che consentano tale diversità – è evidente che, al contrario di quanto sostenuto dalla Cassazione, non sia giustificabile la tesi secondo cui la parità di trattamento tra lavoratori e lavoratori a tempo indeterminato prevista dal diritto europeo avrebbe effetti limitati ai fini retributivi, mentre non sortirebbe effetti ai fini contributivi previdenziali.

Non è infatti possibile sostenere che il *dovuto* contributivo sia differente – quanto alla relazione di corrispettività ed all'orario di lavoro – rispetto al *dovuto retributivo*; perché, se è vero che l'obbligazione previdenziale prescinde dalla retribuzione corrisposta in via di fatto, non può certo prescindere dal maggior importo che sia dovuto di diritto al lavoratore, sul piano civilistico del rapporto.

E se la misura retributiva di una prestazione dovesse ricostruirsi in termini più ampi – anche per gli effetti della normativa antidiscriminatoria dei lavoratori a termine, in materia di orario o sulla retribuzione – anche la misura dei contributi deve modellarsi di conseguenza.

Una fisiologica differenza tra contributi e retribuzione vi può essere solo nel quantum in relazione all'individuazione del parametro imponibile (perché ai fini contributivi vanno sempre applicati i CCNL sottoscritti dai sindacati maggiormente rappresentativi quand'anche nei fatti venga legittimamente applicato a fini retributivi un trattamento contrattuale differente); ma non vi può essere differenza tra i due imponibili quando la maggiore misura della retribuzione derivi dall'*an* e si raccordi alla disciplina dell'orario di lavoro spettante al lavoratore.

Non è corretto perciò sostenere, semplicisticamente, che dalla violazione del divieto di discriminazione potrebbe derivare “a tutto concedere” una eventuale pretesa del lavoratore di ottenere più di quanto in concreto corrispostogli, «ma non una diversa e maggiore pretesa in termini di contributi previdenziali», posto che invece dall'ampliamento dell'orario e della retribuzione consegue automaticamente, per legge, l'ampliamento della misura della contribuzione ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 389/1989.

Quanto al merito della questione appare evidente a chi scrive la sussistenza della discriminazione, posto che la diversità di condizione dei lavoratori a termine rispetto a quelli a tempo indeterminato – relativamente all'orario di lavoro giornaliero – viene affermata dalla Cassazione esclusivamente in base alla situazione di lavoratori a termine dei primi, non essendo stata individuata alcuna condizione oggettiva che imponga una tale diversità. L'inesistenza di un orario giornaliero per i primi è infatti a parità di lavoro; ed essa sarebbe conseguenza di una mera “discrezionale” differenza di disciplina, non certo per condizioni oggettive legate all'espletamento della prestazione. La tesi della Corte di Cassazione si fonda su una «mera inconciliabilità logica» tra la previsione dell'articolo 30 e quella dell'articolo 40, per aspetti meramente regolativi dell'orario di lavoro in generale <sup>(20)</sup>. Se questo fosse allora il contenuto della disciplina del CCNL non vi potrebbe essere violazione più eclatante del principio di non discriminazione menzionato nella clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, che riprende la disposizione contenuta nella precedente clausola 1, lettera *a*, e riguarda tutte le “condizioni d'impiego”, ivi comprese quelle condizioni che comportano una non giustificata riduzione della retribuzione, in violazione delle regole nello stesso articolo individuate.

---

<sup>(20)</sup> Cass. ord. 4 maggio 2022, n. 14062, afferma infatti che «nel prevedere la contrattazione collettiva per gli operai agricoli e florovivaisti 2006 che l'operaio a tempo determinato ha diritto al pagamento delle “ore di lavoro effettivamente prestate nella giornata” detta una norma logicamente incompatibile con il concetto di orario di lavoro settimanale e di orario giornaliero, atteso che svincola la retribuzione dovuta dal riferimento ad un tempo di lavoro precostituito ed individuabile in termini generali e astratti». Nello stesso senso, Cass. ord. n. 7823/2022, cit.; Cass. ord. n. 8220/2022, cit.; Cass. ord. n. 13185/2022, cit.; Cass. ord. n. 20378/2022, cit.; Cass. ord. n. 20516/2022, cit.; Cass. ord. n. 30052/2022, cit.

## 8. Conclusione

L'insegnamento che si può trarre dalla vicenda esaminata è che nell'approcciare temi come questi è necessario utilizzare lo sguardo ampio di carattere sistematico.

Soprattutto in agricoltura non si può guardare solo un pezzetto di normazione; solo la previdenza, solo il rapporto di lavoro, solo il contratto collettivo, solo la legge. C'è bisogno di una visione di insieme che guardi all'impianto normativo complessivo, altrimenti si rischia di far saltare il sistema, a partire dal faticoso assetto raggiunto dal sistema della contrattazione collettiva.

Più volte mi è capitato di imbattermi nella materia del lavoro agricolo in questioni controverse che sembravano apparentemente paradossali. Si tratta di casi che mi sono tornati alla mente grazie alla preparazione di questo convegno e ne cito qui solamente due.

Quasi trent'anni fa – ero ancora un giovane Pretore – fui costretto a sollevare la questione di costituzionalità dalla normativa che per i lavoratori agricoli bracciantili fissava il *dies a quo* del diritto alle prestazioni di malattia alla data del rilascio del certificato d'iscrizione negli elenchi nominativi di cui al regio decreto n. 1949/1940, o del certificato provvisorio sostitutivo per le malattie insorte nel primo anno di iscrizione (c.d. certificato d'urgenza). La Corte costituzionale <sup>(21)</sup> dichiarò l'incostituzionalità della norma nella parte cui prevedeva che le prestazioni di malattia decorressero dalla data del rilascio del certificato d'urgenza, anziché dalla data della domanda del medesimo, dato che quando esistono tutti i presupposti del diritto alla prestazione previdenziale, la durata del procedimento non deve andare a detrimento delle ragioni fatte valere con la domanda.

Più di recente, eravamo nel 2017, mi sono occupato in Corte di Cassazione, di un altro di questi paradossi che in quel caso riguardava invece i lavoratori agricoli a tempo indeterminato; ai quali alla cessazione del rapporto di lavoro l'Inps non riconosceva alcuna protezione contro la disoccupazione involontaria: né la tutela per la disoccupazione ordinaria, né quella speciale per disoccupazione agricola, al contrario di quanto avveniva per gli operai agricoli a tempo determinato che avessero cessato di lavorare alla stessa data ed alle stesse condizioni, alla fine dell'anno in corso. Ci sono volute due sentenze della Corte costituzionale – a cui la questione è stata rimessa anche dalla Cassazione – per poter stabilire che invece l'Inps debba riconoscere anche ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato il diritto alla indennità di disoccupazione nell'anno successivo almeno per un certo numero di giornate <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> C. cost. 10 novembre 1995, n. 483.

<sup>(22)</sup> Si veda oggi Cass. 20 agosto 2019, n. 21539.

Ho voluto ricordare questi precedenti non certo per una incoercibile debolezza narcisistica – che sarebbe grave difetto in chi fa il mestiere del giudice – ma perché essi servono a rimarcare l'essenzialità del lavoro ricostruttivo ed interpretativo che sempre si richiede al giudice; vieppiù nel lavoro agricolo, per le sue peculiarità di specialità strutturale e di carattere normativo.

Peculiarità che, come abbiamo visto, talvolta danno luogo a nodi interpretativi e che si possono, dunque, sciogliere in due modi contrapposti: o partendo dal capire la realtà economico sociale del mondo del lavoro e della previdenza che c'è dietro queste norme per giungere ad una loro lettura sistematica ed organica; oppure standosene lontano dalla realtà, operando interventi di chirurgia interpretativa, concentrandosi sulla singola parola, il singolo comma, la virgola, finendo per astrarre il senso delle norme dal contesto in cui sono inserite, per attribuire loro un significato diametralmente opposto da quello che esse rivestono.

# La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in agricoltura tra rischi strutturali, soggettivi e oggettivi

*di Paolo Pascucci*

**Abstract** – Il saggio analizza alcune delle principali problematiche connesse alla tutela della salute e della sicurezza sul lavoro nel settore agricolo che, da sempre, rappresenta uno degli ambiti più esposti ai rischi di infortuni sul lavoro e malattie professionali. In particolare si dedica attenzione alle semplificazioni della disciplina prevenzionistica previste nel decreto legislativo n. 81 del 2008 ed alle tutele relative ad istituti tipici del settore agricolo come la reciprocenza, nel contoerzimo e nell’assunzione congiunta, sottolineando l’importanza dell’organizzazione del sistema di prevenzione e del ruolo delle parti sociali.

**Abstract** – The essay analyzes some of the main topics of the protection of health and safety at work in the agricultural sector which has always been one of the areas most exposed to the risks of injuries at work and occupational diseases. In particular, attention is paid to the simplifications of the prevention regulations provided for in Legislative Decree no. 81 of 2008 and the protections relating to typical institutions of the agricultural sector such as “reciprocenza,” “contoerzimo” and “assunzione congiunta”, underlining the relevance of the organization of the prevention system and the role of the social partners.

**Sommario:** 1. Nel labirinto. – 2. Lavoro irregolare, caporalato e settore agricolo. – 3. Insicurezza *del* lavoro e insicurezza *sul* lavoro. – 4. Problemi strutturali del settore agricolo e tutele prevenzionistiche applicabili. – 5. Le ipotesi di semplificazione nel decreto legislativo n. 81/2008. – 6. La tutela prevenzionistica nella c.d. reciprocenza. – 7. La tutela prevenzionistica nel contoerzimo e nell’assunzione congiunta. – 8. I rischi oggettivi delle lavorazioni agricole. – 9. Sicurezza sul lavoro e organizzazione. – 10. Il ruolo delle parti sociali e della pariteticità.

## 1. Nel labirinto

Nel ringraziare Flai-Cgil di Taranto e AGI per l’invito che mi consente di tornare a Taranto a distanza di poco meno di un anno da un altro evento allora dedicato

alla tutela dell'ambiente di lavoro <sup>(1)</sup>, mi sia consentito esordire con una premessa di carattere generale.

In un mondo del lavoro sottoposto quotidianamente alle sfide sempre più complesse della tecnologia e dell'intelligenza artificiale, che insinuano nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, come quelli che incidono sulla loro sfera psico-sociale, potrebbe sembrare quasi anacronistico occuparsi ancora dei rischi più tradizionali, come quelli che da sempre emergono nell'industria, in edilizia e, soprattutto, in agricoltura.

Senonché, purtroppo, quei rischi tradizionali non solo non sono stati debellati o ridimensionati, ma continuano a minacciare seriamente l'integrità psico-fisica e spesso la stessa vita delle persone addette a quei settori.

Assurde tragedie, come quella avvenuta il 30 agosto scorso sui binari della stazione ferroviaria di Brandizzo, sono tanto più raccapriccianti perché, oltre a spazzar via in un batter d'occhio le vite di cinque operai come se nulla contassero, dimostrano che, al di là della retorica, la parola prevenzione è tuttora sconosciuta nella sua intima essenza, e ciò finanche in contesti che avrebbero dovuto introiettarla da tempo in ragione della particolarità del lavoro, dell'esperienza e della tecnica.

Sono questi i tre criteri cardine sui quali l'inossidabile articolo 2087 c.c. ha fondato l'obbligo di sicurezza del datore di lavoro <sup>(2)</sup> e mediante i quali, non a caso, un legislatore molto più giovane di quello del 1942 ha definito il concetto di prevenzione, intendendolo appunto come il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno <sup>(3)</sup>.

Sebbene purtroppo questo Paese abbia sempre bisogno di tragedie per imparare, nessuno sa se quell'orrenda tragedia insegnerà qualcosa. Ed è difficile dimenticare che, senza l'impatto di un'altra tragedia, quella della ThyssenKrupp a Torino nella notte del 6 dicembre 2007 che costò la vita a sette lavoratori, lo stesso decreto legislativo n. 81/2008 non avrebbe probabilmente visto la luce dato che l'iter dell'attuazione della legge delega n. 123/2007 si stava progressivamente

---

<sup>(1)</sup> P. PASCUCCI, *La tutela dell'ambiente di lavoro e dell'ambiente esterno all'impresa: quali possibili raccordi?*, in D. MESITI (a cura di), *Tutela del lavoratore tra prevenzione e protezione. Salubrità del posto di lavoro: tutele e sanzioni. Atti del Convegno svoltosi a Taranto, 18-19 novembre 2022*, Gruppo 24 Ore, 2023, p. 5 ss.

<sup>(2)</sup> P. ALBI, *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona. Art. 2087*, Giuffrè, 2008; A. DELOGU, *La funzione dell'obbligo generale di sicurezza sul lavoro. Prima, durante e dopo la pandemia: principi e limiti*, Aras, 2021.

<sup>(3)</sup> Art. 2, lett. n, d.lgs. n. 81/2008.

impantanando nello scorcio finale anticipato della quindicesima legislatura, tanto che il decreto legislativo n. 81/2008 fu approvato a Camere già sciolte <sup>(4)</sup>.

Senonché la nostra Costituzione non tollera che il mondo della produzione sia una sorta di novello Minotauro la cui voracità esige che ogni anno gli si sacrificino le vite di tanti lavoratori dopo averli peraltro fatti entrare nei meandri del labirinto di un mercato del lavoro sempre più complesso e insicuro.

Anche perché spesso è proprio dopo aver percorso gli estenuanti dedali del labirinto del mercato del lavoro che si è più facilmente preda del Minotauro.

## 2. Lavoro irregolare, caporalato e settore agricolo

Quanto appena detto si attaglia perfettamente alla situazione del mercato del lavoro agricolo e delle problematiche della tutela della salute e sicurezza che vi emergono.

In nessun altro settore a forte rischio di illegalità <sup>(5)</sup> come in quello agricolo, forse anche più dello stesso settore edile, la sua irregolarità si riflette pesantemente sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro.

Anche le indagini parlamentari considerano il settore agricolo come l'ambito per eccellenza del lavoro irregolare e insicuro, rilevando come vi siano ampiamente diffusi fenomeni di intermediazione illecita di manodopera e di lavoro irregolare con ricorso a manodopera sottopagata, priva di condizioni di lavoro e umane dignitose, di provenienza extracomunitaria, con anche una specificità di genere che grava sulle lavoratrici per lavori faticosi per condizioni, orari e retribuzioni <sup>(6)</sup>.

D'altronde, quando oggi si parla delle nuove forme di caporalato digitale o di quello dei magazzini e della logistica non a caso si sottolinea come si tratti fenomeni analoghi a quelli che da tempo si verificano in agricoltura <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> P. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro: il titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras, 2017, p. 17.

<sup>(5)</sup> A. VISCOMI, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in RGL, 2015, n. 3, I, p. 606 ss.

<sup>(6)</sup> Cfr. la [Relazione finale sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, istituita con deliberazione del Senato della Repubblica il 31 ottobre 2019, approvata dalla Commissione nella seduta del 26 luglio 2022](#), Doc. XXII-bis n. 11.

<sup>(7)</sup> *Ivi*, p. 151; C. DE MARTINO, M. LOZITO, D. SCHIUMA, *Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura*, in *LD*, 2016, n. 2, p. 323 ss.

Al di là della finora scarsa applicazione <sup>(8)</sup> dell'articolo 603-*bis* c.p., come modificato dalla legge n. 199/2016 <sup>(9)</sup>, che punisce l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro, è difficile non avere la sensazione che il legislatore vi si riferisca *in primis* a quanto spesso avviene in agricoltura. Basti pensare a quelle attività organizzate di intermediazione che si realizzano mediante il reclutamento di manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, là dove gli indici di tale sfruttamento sono costituiti non solo dalla sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, ma anche dalla sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai riposi e alle ferie, dalla sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti <sup>(10)</sup>, nonché dalla sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato, vale a dire rispetto a quei principi costituzionali su cui si è incentrata una recente e già notissima sentenza della sezione Lavoro della Cassazione <sup>(11)</sup>.

### 3. Insicurezza *del* lavoro e insicurezza *sul* lavoro

Senonché l'insicurezza *sul* lavoro non emerge solo in queste ed altre ipotesi di palese irregolarità del lavoro, bensì anche nelle ipotesi di insicurezza *del* lavoro dovuta alla sua temporaneità, ad onta della sua regolarità.

Quella temporaneità dei contratti di lavoro che è particolarmente presente e, si potrebbe dire, quasi consustanziale al comparto agricolo anche a causa della decisiva importanza del tempo, qui inteso sia come scorrere e alternarsi delle stagioni, sia come variabile meteorologica.

Del resto, che il lavoro insicuro rispetto alla sua stabilità sia anche più insicuro per quanto attiene all'integrità psico-fisica della persona che lavora lo afferma *per tabulas* l'articolo 28 del decreto legislativo n. 81/2008, quando, mediante uno dei

---

<sup>(8)</sup> M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 352.

<sup>(9)</sup> F. STOLFA, *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2017, n. 1, p. 86 ss.

<sup>(10)</sup> In merito alle questioni spesso drammatiche relative agli alloggi dei lavoratori agricoli, va sottolineato come il punto 6 dell'allegato IV del d.lgs. n. 81/2008, dedicato ai requisiti dei luoghi di lavoro, contenga specifiche disposizioni relative alle aziende agricole, tra cui quelle riguardanti le abitazioni e i dormitori.

<sup>(11)</sup> Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711.

precetti più lungimiranti e purtroppo più diffusamente disattesi, obbliga il datore di lavoro a valutare, tra i vari rischi, anche quelli connessi alla tipologia del contratto mediante cui il lavoratore svolge la propria attività.

E, a tale proposito, è interessante osservare che se la tipologia del contratto di lavoro, per un verso, è considerata assolutamente irrilevante ai fini della individuazione dell'ambito di applicazione della disciplina prevenzionistica nella definizione di "lavoratore" di cui all'articolo 2, lettera *a*, del decreto legislativo n. 81/2008, per altro verso, nell'articolo 28, è assunta come un fattore di aggravamento soggettivo dei rischi di lavoro, e, anzi, come un rischio essa stessa. Tanto che ci si potrebbe chiedere se le disposizioni che in un altro decreto legislativo n. 81 – quello del 2015 attuativo del *Jobs Act* – vietano il ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato, alla somministrazione di lavoro e al lavoro intermittente ove il datore di lavoro non abbia effettuato la valutazione dei rischi <sup>(12)</sup> – con la conseguente nullità parziale di tali contratti ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, c.c. <sup>(13)</sup> – non debbano essere interpretate come riferite non solo alla mancanza della preventiva valutazione generale dei rischi, ma anche, pur in presenza di questa, all'omessa valutazione degli specifici rischi connessi a tali tipologie contrattuali *ex* articolo 28, comma 1, decreto legislativo n. 81/2008.

#### **4. Problemi strutturali del settore agricolo e tutele prevenzionistiche applicabili**

Come già si leggeva in una relazione di un'altra Commissione parlamentare d'inchiesta, emblematicamente denominata Commissione "Morti bianche", il settore agricolo sconta una serie di problemi strutturali che incidono sugli aspetti della sicurezza: dall'alto numero di lavoratori autonomi, all'età elevata di molti addetti,

---

<sup>(12)</sup> Si veda rispettivamente l'art. 20, comma 1, lett. *d*, l'art. 32, comma 1, lett. *d*, e l'art. 14, comma 1, lett. *c*, del d.lgs. n. 81/2015.

<sup>(13)</sup> Cfr. [Cass. 2 aprile 2012, n. 5241](#), in [olympus.uniurb.it](#). Dalla nullità parziale di tali contratti discendono, rispettivamente: la conseguente trasformazione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato *ex* art. 20, comma 2, lett. *d*, d.lgs. n. 81/2015; il diritto del lavoratore di chiedere, anche soltanto nei confronti dell'utilizzatore, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo con effetto dall'inizio della somministrazione *ex* art. 38, comma 2, d.lgs. n. 81/2015; la conversione del rapporto di lavoro intermittente in un ordinario rapporto di lavoro subordinato, come esplicitato dalla circ. INL 15 marzo 2018, n. 49, anche sulla scorta di quanto affermato da Trib. Milano 19 giugno 2017, n. 1806, e 20 giugno 2017, n. 1810, e da Trib. Vicenza 19 luglio 2017, n. 343.

dalla forte presenza di lavoratori stranieri, regolari o irregolari, a quella di lavoratori occasionali non esperti <sup>(14)</sup>.

Problemi strutturali che peraltro emergono non solo con riferimento ai tanti contratti di lavoro flessibili utilizzati in agricoltura – come quelli a tempo determinato o quelli intermittenti – ma anche per la presenza di strutture imprenditoriali di piccole dimensioni e di incerta solidità, come le imprese familiari, o certe cooperative o piccole società.

Questi problemi strutturali del mercato del lavoro agricolo incrementano i già seri rischi oggettivi presenti nelle varie lavorazioni di questo settore, rendendo difficile predisporre adeguati sistemi di prevenzione, così come, per altro verso, esercitare efficaci azioni di controllo.

Solo per citare un esempio, sebbene il decreto legislativo n. 81/2008 equipari ai lavoratori subordinati – ai fini dell'applicazione integrale della tutela prevenzionistica – i soci lavoratori di cooperativa o di società, anche di fatto, che prestino la propria opera per conto della società e dell'ente stesso <sup>(15)</sup>, molto spesso l'opacità dell'organizzazione di simili realtà ostacola l'individuazione della effettiva posizione di garanzia datoriale, con ciò che ne consegue in termini di farraginosità del sistema prevenzionistico aziendale.

D'altro canto, la tutela prevenzionistica applicabile ai soci delle società semplici operanti nel settore agricolo consiste nella stessa scarsa tutela che il decreto legislativo n. 81/2008 riconosce ai componenti dell'impresa familiare di cui all'articolo 230-*bis* c.c., ai lavoratori autonomi di cui all'articolo 2222 c.c. ed ai piccoli imprenditori di cui all'articolo 2083 c.c., non dovendosi dimenticare che quest'ultimo articolo considera piccoli imprenditori innanzitutto i coltivatori diretti del fondo, oltre agli artigiani, ai piccoli commercianti e a coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia.

Per tutti costoro il decreto legislativo n. 81/2008, ad onta della propria vocazione universalistica, prevede ben poche tutele nell'articolo 21, consistenti nell'obbligo di utilizzare attrezzature di lavoro conformemente alle disposizioni del titolo III, di munirsi di dispositivi di protezione individuale e di utilizzarli conformemente alle disposizioni dello stesso titolo III e, infine, di munirsi di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le proprie generalità, qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto. Oltre a ciò, a tali lavoratori è riconosciuta solo

---

<sup>(14)</sup> Cfr. la [Terza relazione intermedia sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»](#), istituita con deliberazione del Senato del 24 giugno 2008, approvata nella seduta del 17 gennaio 2012, in [olympus.uniurb.it](#).

<sup>(15)</sup> Art. 2, lett. a, secondo periodo, d.lgs. n. 81/2008.

la facoltà di beneficiare, peraltro con oneri a proprio carico, della sorveglianza sanitaria e di partecipare, sempre a proprie spese, a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Quanto poi ai lavoratori che effettuano prestazioni di lavoro accessorio – vale a dire i lavoratori occasionali –, le disposizioni del decreto legislativo n. 81/2008 e le altre norme speciali in materia si applicano solo nei casi in cui la prestazione sia svolta a favore di un committente imprenditore o professionista, applicandosi negli altri casi esclusivamente le disposizioni di cui all'articolo 21 <sup>(16)</sup>.

Ma non è tutto, perché l'articolo 4 del decreto legislativo n. 81/2008, ai fini della determinazione del numero di lavoratori dal quale lo stesso decreto fa discendere particolari obblighi, non considera computabili nell'organico aziendale i collaboratori familiari di cui all'articolo 230-*bis* c.c., i lavoratori assunti a tempo determinato in sostituzione di altri prestatori di lavoro assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro, i lavoratori che svolgono prestazioni occasionali di tipo accessorio e i lavoratori autonomi, prevedendo inoltre che il numero degli operai impiegati a tempo determinato, anche stagionali, nel settore agricolo si computi per frazioni di unità lavorative per anno come individuate sulla base della normativa comunitaria.

Tutto ciò comporta che le previsioni del decreto legislativo n. 81/2008 riguardanti solo le aziende o le unità produttive che occupino più di quindici lavoratori – come quella sull'obbligatorietà almeno annuale della riunione periodica <sup>(17)</sup> e quella sull'elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS) nell'ambito delle rappresentanze sindacali in azienda <sup>(18)</sup> – in molte piccole realtà agricole risultino inapplicabili, fermo restando che, per quanto attiene alla rappresentanza “necessaria” dei lavoratori per la sicurezza, nelle aziende che occupano meno di sedici lavoratori il rappresentante è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno oppure è individuato per più aziende nell'ambito territoriale o del comparto produttivo secondo quanto previsto dall'articolo 48 del decreto legislativo n. 81/2008 (RLST) <sup>(19)</sup>.

## 5. Le ipotesi di semplificazione nel decreto legislativo n. 81/2008

Al fine di evitare che, a causa della fragile struttura di molte imprese agricole, una disciplina troppo rigida rischiasse di spingerle verso il sommerso, il decreto

---

<sup>(16)</sup> Art. 3, comma 8, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(17)</sup> Art. 35, comma 1, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(18)</sup> Art. 47, comma 4, d.lgs. n. 81/2008.

<sup>(19)</sup> Art. 47, comma 3, d.lgs. n. 81/2008.

legislativo n. 81/2008 ha adottato un'evidente prospettiva di semplificazione di alcune tutele prevenzionistiche.

In tal senso l'articolo 3, comma 13, in considerazione della specificità dell'attività esercitata dalle imprese medie e piccole operanti nel settore agricolo, ha previsto che, sentite le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative del settore sul piano nazionale, siano emanate mediante decretazione ministeriale disposizioni per semplificare gli adempimenti relativi all'informazione, alla formazione e alla sorveglianza sanitaria, peraltro solo a favore delle imprese che impiegano lavoratori stagionali ciascuno dei quali non superi le cinquanta giornate lavorative e per un numero complessivo di lavoratori compatibile con gli ordinamenti colturali aziendali. È inoltre previsto che ove le imprese utilizzino esclusivamente lavoratori stagionali ognuno dei quali non superi le cinquanta giornate lavorative, spetti ai contratti collettivi definire le specifiche modalità di attuazione delle previsioni del decreto legislativo n. 81/2008 sul RLS.

Inoltre il comma 13-ter dello stesso articolo 3 ha previsto che, con un ulteriore decreto ministeriale, siano definite misure di semplificazione degli adempimenti relativi all'informazione, formazione, valutazione dei rischi e sorveglianza sanitaria per le imprese agricole, con particolare riferimento a lavoratori a tempo determinato e stagionali, e per le imprese di piccole dimensioni <sup>(20)</sup>.

In merito all'attuazione della prima di tali disposizioni – l'articolo 3, comma 13, relativo alle semplificazioni per i lavoratori stagionali ciascuno dei quali non superi le cinquanta giornate lavorative – il 16 settembre 2011 le organizzazioni rappresentative del settore hanno adottato un Avviso comune con le indicazioni in merito alla sorveglianza sanitaria ed all'informazione e formazione, prevedendo l'estensione di tali indicazioni anche ai lavoratori occasionali di tipo accessorio che svolgano attività di carattere stagionale nelle imprese agricole <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Il d.lgs. n. 81/2008 prevede un'ulteriore semplificazione nell'art. 3, comma 13-bis, in base al quale, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della salute, adottato previo parere delle competenti Commissioni parlamentari e sentite la Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 81/2008 e la Conferenza permanente Stato-Regioni, nel rispetto dei livelli generali di tutela di cui alla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro e fermi restando gli obblighi di cui agli artt. 36 e 37 dello stesso d.lgs. n. 81/2008, «sono definite misure di semplificazione della documentazione, anche ai fini dell'inserimento di tale documentazione nel libretto formativo del cittadino, che dimostra l'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi di informazione e formazione previsti dal presente decreto in relazione a prestazioni lavorative regolamentate dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che implicano una permanenza del lavoratore in azienda per un periodo non superiore a cinquanta giornate lavorative nell'anno solare di riferimento».

<sup>(21)</sup> [Avviso comune 16 settembre 2011 recante indicazioni per l'attuazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 81/2008](#), tra Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Fedagri-Confindustria, Legacoop-Agroalimentare, Agci-Agrital e Flai-Cgil, Fai-Cisl, Uila-Uil, in [olympus.uniurb.it](#).

Tale Avviso comune è stato poi recepito nel [decreto interministeriale 27 marzo 2013](#) <sup>(22)</sup>.

Successivamente, in occasione dell'emergenza pandemica, l'articolo 78, commi 2-*sexies*-2-*novies*, del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, ha dettato una disciplina di semplificazione esclusivamente delle disposizioni sulla sorveglianza sanitaria per larga parte analoga a quella prevista dal predetto decreto interministeriale del 2013, destinata ai lavoratori a tempo determinato e a quelli stagionali, in tal caso senza limiti di giornate, e limitatamente a lavorazioni generiche e semplici, non richiedenti specifici requisiti professionali.

Da questo coacervo di disposizioni non del tutto perspicuo, sembrerebbe potersi dedurre che, almeno per la sorveglianza sanitaria, la semplificazione apportata dall'articolo 78 del decreto-legge n. 18/2020, oltre a riguardare i lavoratori a tempo determinato – per i quali in precedenza non esisteva alcuna semplificazione –, si applichi anche ai lavoratori stagionali al di là del numero di giornate in cui siano impegnati, purché si tratti di lavoratori a termine e stagionali addetti a lavorazioni generiche e semplici non richiedenti specifici requisiti professionali. Per i lavoratori occasionali che svolgono prestazioni di lavoro accessorio – non menzionati nell'articolo 78 – dovrebbero invece continuare a valere le previsioni del decreto interministeriale del 2013, che parrebbero astrattamente applicabili anche ai lavoratori stagionali ciascuno dei quali non superi le cinquanta giornate lavorative che però non siano addetti a lavorazioni generiche e semplici non richiedenti specifici requisiti professionali, ipotesi peraltro assai improbabile dato che tali stagionali con poche giornate difficilmente svolgono lavori complessi.

Viceversa, poiché il menzionato articolo 78 non si occupa della semplificazione delle disposizioni sull'informazione e sulla formazione, le relative previsioni del decreto del 2013 dovrebbero continuare ad applicarsi limitatamente ai lavoratori stagionali ciascuno dei quali non superi le cinquanta giornate lavorative nell'anno, nonché ai lavoratori occasionali che svolgano prestazioni di lavoro accessorio, non sembrando invece applicabili ai lavoratori a tempo determinato non menzionati nel decreto del 2013.

Pertanto, alla luce del predetto articolo 78, gli adempimenti relativi alla sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41, comma 2, del decreto legislativo n. 81/2008 – e quindi riferiti ai c.d. rischi “normati” <sup>(23)</sup>, nonché ora anche a quelli

---

<sup>(22)</sup> Recante *Semplificazione in materia di informazione, formazione e sorveglianza sanitaria dei lavoratori stagionali del settore agricolo* (consultabile in [olympus.uniurb.it](http://olympus.uniurb.it)).

<sup>(23)</sup> Vale a dire i rischi per i quali la sorveglianza sanitaria è espressamente sancita dalla legge e pertanto, in base al d.lgs. n. 81/2008, quelli relativi: alla movimentazione manuale di carichi (art. 168), ai videoterminali, con utilizzo per 20 ore settimanali (art. 176), al rumore superiore agli 85 dB (art. 196), alle vibrazioni superiori al livello di azione 2,5 m/s<sup>2</sup> mano braccio e 0,5 m/s<sup>2</sup> (art. 204), ai campi elettromagnetici (art. 211), alle radiazioni ottiche (art. 218), agli agenti chimici (art.

evidenziati dalla valutazione dei rischi <sup>(24)</sup> – si considerano assolti, su scelta del datore di lavoro ovvero su iniziativa degli enti bilaterali competenti, senza costi per i lavoratori, mediante visita medica preventiva, da effettuare da parte del medico competente ovvero del Dipartimento di prevenzione dell’Azienda sanitaria locale. Tale visita – la cui effettuazione ed il cui esito devono risultare da apposita certificazione di cui il datore di lavoro è tenuto ad acquisire copia – ha validità annuale – biennale invece per i lavoratori occasionali cui continua ad applicarsi il decreto del 2013 – e consente al lavoratore idoneo di prestare la propria attività anche presso altre imprese agricole per lavorazioni che presentano i medesimi rischi, senza la necessità di ulteriori accertamenti medici.

È anche previsto che gli enti bilaterali e gli organismi paritetici del settore agricolo e della cooperazione di livello nazionale o territoriale possano adottare iniziative finalizzate a favorire l’assolvimento degli obblighi in materia di sorveglianza sanitaria per le imprese agricole e i lavoratori aderenti al sistema di bilateralità, mediante convenzioni con le Aziende sanitarie locali per effettuare la visita medica preventiva preassuntiva ovvero mediante convenzione con medici competenti in caso di esposizione a rischi specifici. In presenza di una convenzione, il medico competente incaricato di effettuare la sorveglianza sanitaria per i lavoratori a tempo determinato e stagionali non è tenuto ad effettuare la visita degli ambienti di lavoro in relazione alle lavorazioni agricole di riferimento e il giudizio di idoneità dello stesso medico competente produce i suoi effetti nei confronti di tutti i datori di lavoro convenzionati.

Quanto invece alla semplificazione degli adempimenti relativi alla informazione e alla formazione, risultante dal decreto interministeriale del 2013 limitatamente ai lavoratori ivi considerati, è previsto l’assolvimento di tali adempimenti mediante consegna al lavoratore di appositi documenti, certificati dalla Azienda sanitaria locale o dagli enti e dagli organismi bilaterali del settore agricolo e della cooperazione di livello nazionale o territoriale, che contengano indicazioni idonee a fornire conoscenze per l’identificazione, la riduzione e la gestione dei rischi

---

229) per il rischio valutato non irrilevante per la salute (art. 224, comma 2), agli agenti cancerogeni e mutageni se dalla valutazione dei rischi è emerso un rischio per la salute (art. 242), all’amianto (art. 259), agli agenti biologici se la valutazione dei rischi ne rileva la necessità (art. 279). L’obbligo di sorveglianza sanitaria è previsto inoltre nel caso di: conduttori di apparecchi di sollevamento, guida di macchine per movimentazione terra e merci (allegato I, punto 2, lett. a, provvedimento 30 ottobre 2007, n. 99/CU), lavoro notturno (art. 14, d.lgs. n. 66/2003), lavoratrici in gravidanza (d.lgs. n. 151/2001), lavoratori con disabilità (l. n. 68/1999).

<sup>(24)</sup> Come si evince dalla modifica dell’art. 18, comma 1, lett. a, apportata dall’art. 14 del d.l. n. 48/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023, in base alla quale il datore di lavoro e il dirigente hanno l’obbligo di nominare il medico competente per l’effettuazione della sorveglianza sanitaria nei casi previsti dal d.lgs. n. 81/2008 e qualora richiesto dalla valutazione dei rischi di cui all’art. 28: cfr. P. PASCUCCI, *Le novità del d.l. 48/2023 in tema di salute e sicurezza sul lavoro*, in *DLRL*, 2023, n. 179, p. 413 ss.

nonché a trasferire conoscenze e procedure utili all'acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda ed all'identificazione, alla riduzione ed alla gestione dei rischi, dovendosi in ogni caso garantire ai lavoratori stranieri la comprensione della lingua utilizzata nei documenti relativi a formazione e informazione.

## 6. La tutela prevenzionistica nella c.d. reciprocenza

L'analisi delle problematiche relative alla sicurezza sul lavoro in agricoltura deve estendersi anche ad altri aspetti tipici di tale settore, come gli istituti della reciprocenza e del contoterzismo.

La reciprocenza consiste nello scambio di manodopera o di servizi secondo gli usi previsti all'articolo 2139 c.c. tra i piccoli imprenditori agricoli, da intendere, ai sensi dell'articolo 2083 c.c., come i coltivatori diretti ovvero coloro i quali esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia.

Tale antico istituto <sup>(25)</sup> mira a consentire ai piccoli imprenditori agricoli di far fronte a necessità colturali limitate nel tempo o ad eventi straordinari con la forza lavoro messa a disposizione da imprenditori più o meno vicini, con modalità determinate dalle consuetudini locali, senza la necessità di ricorrere all'assunzione di salariati e di doverne sopportare i relativi oneri, ma solo con l'impegno a rendere un analogo servizio quando ciò sia richiesto dal reciprocante, così soddisfacendo entrambi un bisogno temporaneo di manodopera senza costi aggiuntivi per l'impresa <sup>(26)</sup>.

Come messo in luce dall'Inps <sup>(27)</sup>, questo scambio di manodopera è configurabile quando: interviene tra soggetti aventi entrambi la qualifica di coltivatori diretti; i soggetti che rendono la prestazione reciproca sono il coltivatore diretto e/o gli eventuali appartenenti al nucleo familiare, se iscritti alla relativa gestione previdenziale; non vi è alcuna remunerazione o corrispettivo in denaro o in natura espressamente scambiato tra le parti a ristoro della prestazione resa; le prestazioni date e ricevute prescindono da un qualunque calcolo di stretta equivalenza

---

<sup>(25)</sup> A. DELLA VALLE, *Lo scambio di manodopera e di servizi nell'agricoltura*, in *Archivio giuridico*, 1957, XXI, p. 82 ss.

<sup>(26)</sup> Cfr. in tal senso V. NUZZO, [L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori](#), Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2018, n. 357, p. 15.

<sup>(27)</sup> [Circ. Inps 16 dicembre 2009, n. 126](#), avente ad oggetto *Attività di vigilanza in agricoltura per il contrasto del fenomeno dei falsi rapporti di lavoro e del lavoro nero – linee di indirizzo e indicazioni operative*. Si veda anche la [risposta ad interpello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 3 marzo 2011, n. 6](#).

quantitativa e qualitativa; la prestazione attiene esclusivamente ad attività rientranti nello specifico dell'attività agricola, principale o "connessa" che sia <sup>(28)</sup>.

Peraltro, come è stato osservato <sup>(29)</sup>, sebbene normalmente la prestazione in reciprocità sia resa direttamente dall'imprenditore o dagli eventuali appartenenti al suo nucleo familiare, non è escluso che – come d'altronde dispongono gli usi <sup>(30)</sup> e come può indirettamente desumersi dalla contrattazione collettiva <sup>(31)</sup> – vi possa essere coinvolto anche un dipendente, anche senza il suo consenso <sup>(32)</sup>, non rinvenendosi qui la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato tra il beneficiario e il lavoratore "scambiato", quanto semmai la temporanea sottoposizione di quest'ultimo al potere direttivo di chi lo sta utilizzando.

Data l'evidente analogia con l'istituto del distacco <sup>(33)</sup>, parrebbe in tal caso ragionevole ritenere che, nel silenzio della legge, in relazione alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro sia qui applicabile la previsione dell'articolo 3, comma 6, del decreto legislativo n. 81/2008 in base al quale tutti gli obblighi di prevenzione e protezione sono a carico del distaccatario, fatto salvo l'obbligo a carico del distaccante di informare e formare il lavoratore sui rischi tipici generalmente connessi allo svolgimento delle mansioni per le quali egli viene distaccato.

Se, per un verso, una simile interpretazione potrebbe essere avversata dalla natura essenzialmente penale delle previsioni del decreto legislativo n. 81/2008, non suscettibili, quindi, in virtù dei principi di legalità e di tassatività, di essere applicate al di là dei casi espressamente previsti, come d'altronde sancito dal divieto di analogia di cui all'articolo 14 delle preleggi, per altro verso non può trascurarsi come l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2008 espressamente prevede l'applicabilità di tale decreto a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio, non ammettendo quindi che la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro conosca eccezioni. D'altro canto, a ben guardare, nonostante la propria specificità, la fattispecie della reciprocità non appare distonica rispetto alla *ratio* che permea la fattispecie di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(34)</sup> esplicitamente evocata dall'articolo 3, comma 6, del decreto legislativo n. 81/2008, ma ne costituisce una sorta di applicazione speciale dal momento che lo scambio non avviene

---

<sup>(28)</sup> Si veda anche Cass. 7 maggio 1998, n. 4636.

<sup>(29)</sup> V. NUZZO, *op. cit.*, p. 16.

<sup>(30)</sup> P. MAGNO, *Scambio di manodopera e di servizi in agricoltura*, in *AppNDI*, 1986, vol. VI, p. 997.

<sup>(31)</sup> R. ALESSI, *L'impresa agricola*, Utet, 2011, pp. 265-266.

<sup>(32)</sup> In virtù della tipicità sociale dell'istituto codicistico: cfr. P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*. I, Giuffrè, 2000, pp. 495-496.

<sup>(33)</sup> V. NUZZO, *op. cit.*, p. 16.

<sup>(34)</sup> In base al quale l'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.

esclusivamente nell'interesse del beneficiario, bensì anche nell'interesse futuro dell'imprenditore "scambiante", fermo restando che anche nella reciprocità vale il principio del comma 2 dello stesso articolo 30 ai sensi del quale, in caso di distacco, la responsabilità del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore resta il datore di lavoro distaccante. Pertanto, ritenendo che la reciprocità, più che semplicemente analoga al distacco (come pure è nella sostanza), sia anche formalmente riconducibile almeno nella fattispecie generale ed astratta di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003<sup>(35)</sup>, sembrerebbero scongiurati i possibili dubbi connessi ai profili penalistici sull'applicabilità dell'articolo 3, comma 6, del decreto legislativo n. 81/2008.

D'altronde, ove diversamente si ritenesse che l'obbligo di sicurezza a favore del lavoratore "scambiato" dovesse gravare interamente sul proprio datore di lavoro, potrebbero emergere evidenti rischi di ineffettività della tutela: quei rischi che, a ben guardare, proprio la disciplina prevenzionistica del distacco mira invece a scongiurare ricollegando la posizione di garanzia datoriale per la sicurezza in capo a chi effettivamente sia responsabile dell'organizzazione in cui opera il lavoratore<sup>(36)</sup>, senza peraltro trascurare l'eventuale esigenza di qualche possibile raccordo tra i due datori di lavoro, nel momento in cui obbliga il distaccante ad informare e formare il lavoratore sui rischi tipici generalmente connessi allo svolgimento delle mansioni per le quali egli viene distaccato. Un raccordo, o, forse, una costante cooperazione tra i due piccoli imprenditori scambisti, che risulterebbe comunque ragionevolmente opportuna ove il lavoratore "scambiato" svolga la prestazione in reciprocità insieme al proprio datore di lavoro, e che si rivelerebbe tanto più necessaria ove lo scambio riguardi esclusivamente i due piccoli imprenditori agricoli.

Per altro verso, non si deve dimenticare quanto affermato dalla giurisprudenza con riferimento alle questioni infortunistiche relative alla reciprocità.

Da un lato, si è affermato che l'infortunio occorso al piccolo imprenditore agricolo mentre lavora per la c.d. reciprocità nel fondo e nell'azienda altrui è indennizzabile negli stessi limiti di quello subito dallo stesso soggetto in occasione del lavoro svolto nel fondo o nell'azienda propria, in quanto la reciprocità – nascente da un contratto nominato ed autonomo, a struttura commutativa, in cui il coltivatore diretto o il piccolo imprenditore agricolo che svolge lo scambio in favore del fondo altrui conserva di norma la qualità e la qualifica originaria –

---

<sup>(35)</sup> Prescindendo quindi dall'ulteriore disciplina specifica di tale istituto dettata dal comma 3 ss. dell'art. 30, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>(36)</sup> In perfetta coerenza con la definizione di datore di lavoro di cui all'art. 2, lett. b, del d.lgs. n. 81/2008 che si riferisce o al soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, al soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa.

determina una connessione funzionale fra l'opera prestata ed il vantaggio (già conseguito o da conseguire in futuro) derivante dalla controprestazione dovuta in favore del fondo proprio, onde si risolve in una mera modalità della conduzione di quest'ultimo, coerente con la suddetta qualità cui si correla il rapporto assicurativo antinfortunistico <sup>(37)</sup>.

Da un altro lato, proprio con riferimento al rapporto assicurativo, si è ritenuto che, ove vi sia reciprocità, la copertura assicurativa antinfortunistica sussista in favore dell'agricoltore diretto che svolga la sua attività sul fondo di un altro coltivatore, conseguendone che, essendo la reciprocità il presupposto della copertura assicurativa, resta a carico del lavoratore infortunato l'onere della prova della qualità di piccolo imprenditore agricolo del soggetto beneficiario della prestazione e della reciprocità delle attività lavorative <sup>(38)</sup>.

## **7. La tutela prevenzionistica nel contoterzismo e nell'assunzione congiunta**

Il contoterzista è un soggetto che possiede macchinari agricoli, per lo più ad alta densità di capitale, mediante i quali effettua lavorazioni meccaniche per conto di imprenditori agricoli, sollevandoli in tal modo dalla necessità di effettuare importanti investimenti in macchinari, la cui utilizzazione sarebbe peraltro limitata ad alcune lavorazioni concentrate in certi periodi dell'anno «o che richiedono, in relazione all'ampiezza del fondo, un uso temporalmente assai limitato» <sup>(39)</sup>. Del contoterzismo esistono due tipi.

Da un lato emerge il contoterzismo misto, il quale riguarda quei soggetti che svolgono anche attività di contoterzismo mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda, normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata: soggetti che, dopo la riscrittura dell'articolo 2135 c.c. da parte della legge n. 228/2001, sono anch'essi considerati imprenditori agricoli in quanto esercitano attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola. Si tratta quindi di un'attività agricola "per connessione", che consente all'imprenditore che fornisce il servizio di usufruire di tutte le agevolazioni, fiscali e contributive, correlate alla qualifica di imprenditore agricolo.

Da un altro lato c'è il contoterzismo puro, il quale concerne invece chi possiede solo le macchine e svolge l'attività di vendita a terzi di servizi agro-meccanici, utilizzando macchine che non sono prevalentemente usate all'interno della

---

<sup>(37)</sup> Cass. 6 giugno 1990, n. 5394.

<sup>(38)</sup> Cass. 26 febbraio 2008, n. 5055.

<sup>(39)</sup> V. NUZZO, *op. cit.*, p. 11.

propria azienda. Non considerati in passato come imprenditori agricoli, tali soggetti lo sono divenuti in virtù dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 99/2004 che ha introdotto nell'ordinamento la definizione giuridica di attività agro-meccanica e che ha così esteso anche ad essi gli incentivi correlati alla qualifica di imprenditore agricolo, scongiurando il rischio di concorrenza sleale tra i due tipi di contoterzisti <sup>(40)</sup>.

Senza potercisi qui occupare delle questioni interpretative poste da questi istituti <sup>(41)</sup>, dal punto di vista della sicurezza sul lavoro appare difficile negare come le attività contoterziste, oltre ad evidenziare l'importanza della verifica della conformità dei mezzi meccanici utilizzati, possano porre problemi per quanto attiene agli eventuali rischi interferenziali tra l'attività dell'imprenditore e quella del contoterzista, dovendosi in tal caso inquadrare tali problemi nella prospettiva regolativa dell'articolo 26 del decreto legislativo n. 81/2008 in tema di appalto, con ciò che ne consegue in ordine agli obblighi incombenti sul committente e sull'appaltatore.

Così come, per altro verso, non ammettendo eccezione alcuna, la disciplina del decreto legislativo n. 81/2008 deve adattarsi anche ad un'altra fattispecie tipica del lavoro agricolo, vale a dire l'assunzione congiunta prevista dall'articolo 31, commi 3-*bis* e 3-*ter*, del decreto legislativo n. 276/2003, ai sensi dei quali le imprese agricole, anche costituite in forma cooperativa, appartenenti ad un stesso gruppo di imprese individuato ai sensi dell'articolo 2359 c.c. e del decreto legislativo n. 74/2002, ovvero riconducibili allo stesso proprietario o a soggetti legati tra loro da un vincolo di parentela o di affinità entro il terzo grado, possono procedere congiuntamente all'assunzione di lavoratori dipendenti per lo svolgimento di prestazioni lavorative presso le relative aziende, potendo l'assunzione congiunta essere effettuata anche da imprese legate da un contratto di rete, quando almeno il 40% di esse siano imprese agricole.

In tal caso appare evidente l'insorgere di una codatorialità per la sicurezza sul lavoro <sup>(42)</sup> in capo ai due datori di lavoro, confermata d'altronde dal comma 3-*quinquies* dello stesso articolo 31 secondo il quale i datori di lavoro rispondono in solido delle obbligazioni contrattuali, previdenziali e di legge che scaturiscono dal rapporto di lavoro instaurato con le modalità disciplinate dai commi 3-*bis* e 3-*ter*.

---

<sup>(40)</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>(41)</sup> Su cui si veda *amplius* V. NUZZO, *op. cit.*, p. 13 ss.

<sup>(42)</sup> Sul tema si veda *amplius* C. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Franco Angeli, 2015.

## 8. I rischi oggettivi delle lavorazioni agricole

Se finora si è dedicata essenzialmente attenzione alle problematiche strutturali, nonché ai rischi per così dire soggettivi, che condizionano la tutela della sicurezza sul lavoro nel settore agricolo non è perché si sottovalutino i rischi insiti oggettivamente nelle lavorazioni presenti in tale ambito.

D'altronde, se il settore agricolo rappresenta, insieme a quello edile, uno degli ambiti più bersagliati dalla piaga degli infortuni sul lavoro, spesso gravi e mortali, nonché dalle malattie professionali, ciò è senz'altro dovuto anche al fatto che il catalogo dei rischi che vi si annidano è pressoché sterminato.

Oltre ai ben noti e frequentissimi rischi legati all'utilizzo di macchine e trattori, si rinvengono, tra l'altro, rischi di atmosfere esplosive, di annegamento nelle operazioni di irrigazione, di incendio, di caduta dall'alto e di scivolamento, di contatto con animali di media e grossa taglia, relativi ai lavori in quota, all'esposizione a basse e ad alte temperature, associati al microclima, biologici e chimici, legati all'amianto e alle polveri di origine organica e inorganica, al rumore, all'elettrocuzione, alle vibrazioni, alle posture incongrue, alla movimentazione manuale dei carichi, ai movimenti ripetitivi, ai lavori notturni e ai lavori in solitudine.

Per certi versi, quello agricolo è un settore pilota, nel senso che alcuni rischi di cui solo di recente in altri ambiti si è avvertita l'esistenza – come quelli legati alle alte temperature – in agricoltura sono sempre esistiti. E se la rilevanza di tali rischi è indirettamente suffragata anche dal fatto che, in caso di sospensione dell'attività a causa delle alte temperature, è previsto il trattamento di integrazione salariale – come peraltro prevede anche l'articolo 2 del recente decreto-legge n. 98/2023 <sup>(43)</sup> –, nondimeno tali rischi rientravano e rientrano comunque nell'ambito della valutazione di tutti i rischi che il datore di lavoro deve effettuare

---

<sup>(43)</sup> Cfr. circ. Inps 3 agosto 2023, n. 73, e mess. Inps 20 luglio 2023, n. 2729. In precedenza si veda anche la circ. Inps 1° agosto 2016, n. 139, secondo la quale «le temperature eccezionalmente elevate, di norma superiori ai 35/40 gradi, costituiscono un motivo che dà titolo all'intervento [di integrazione salariale], tenuto conto del tipo di lavoro e della fase lavorativa in atto», nonché il mess. Inps 3 maggio 2017, n. 1856, nel quale si rileva che «le temperature eccezionalmente elevate (superiori a 35°), che impediscono lo svolgimento di fasi di lavoro in luoghi non proteggibili dal sole o che comportino l'utilizzo di materiali o lo svolgimento di lavorazioni che non sopportano il forte calore, possono costituire evento che può dare titolo alla CIGO», chiarendosi a tal riguardo «che possono rilevare anche le cosiddette temperature percepite, ricavabili anch'esse dai bollettini meteo, quando le stesse siano superiori alla temperatura reale», cosicché «al ricorrere delle fattispecie sopra evidenziate, pertanto, possono costituire evento che dà titolo al trattamento di integrazione salariale temperature percepite superiori a 35° seppur la temperatura reale è inferiore al predetto valore». Sui rischi legati alle alte temperature si veda anche la nota INL 13 luglio 2023, n. 5056.

(<sup>44</sup>), non dovendosi peraltro trascurare che, poiché l'integrazione salariale vale solo per gli operai agricoli a tempo indeterminato, ne resta priva la maggior parte della manodopera agricola.

## 9. Sicurezza sul lavoro e organizzazione

Quest'ultimo è un ulteriore tassello che, pur nella consapevolezza della rilevanza dei rischi oggettivi insiti nelle lavorazioni, ripropone l'importanza di quelle problematiche strutturali del mercato del lavoro agricolo che, unitamente ai rischi soggettivi, ai frammentari rapporti di lavoro che vi emergono e alla variegata gamma di soggetti che vi operano, contribuiscono a rendere quanto mai arduo l'adempimento dell'obbligo di sicurezza in agricoltura specialmente sul versante delle imprese di piccole dimensioni.

E ciò in quanto, specialmente dopo l'emanazione del decreto legislativo n. 81/2008, tale obbligo va inteso essenzialmente in termini organizzativi, non essendo plausibile cercare di contrastare la piaga degli infortuni e delle malattie professionali senza un adeguato sistema organizzato di prevenzione aziendale.

Ad affermarlo sono le tante disposizioni del decreto legislativo n. 81/2008 dalle quali traspare l'esigenza che la prevenzione in azienda non sia lasciata allo spontaneismo o all'episodicità delle scelte, bensì alla predisposizione di un sistema che, a partire dall'adozione di una politica aziendale ispirata alla tutela dei valori in gioco, sia in grado di progettare, di implementare e di monitorare, attraverso procedure trasparenti e tracciabili, l'adempimento dei precetti prevenzionistici.

Un sistema nel quale si sappia sempre chiaramente "chi fa che cosa", come d'altronde impone l'articolo 28 quando esige che il documento di valutazione dei rischi individui le procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché i ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri. O come impone la recente modifica dell'articolo 18 che ha imposto al datore di lavoro di individuare i preposti per vigilare sulla fase esecutiva delle lavorazioni (<sup>45</sup>).

O come infine richiede l'articolo 30 quando indica le caratteristiche che deve possedere il modello di organizzazione e di gestione che l'impresa, in quanto persona giuridica, ha l'onere di adottare ed efficacemente attuare per poter essere

---

(<sup>44</sup>) L. ANGELINI, *La valutazione di tutti i rischi*, in P. PASCUCCI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Tutele universali e nuovi strumenti regolativi a dieci anni dal d.lgs. n. 81/2008*, Franco Angeli, 2019, p. 81 ss.

(<sup>45</sup>) P. PASCUCCI, [La sicurezza sul lavoro alla prova dell'effettività: l'obbligo di individuazione dei preposti](#), in *LDE*, 2022, n. 3, p. 1 ss.

esonerata, in caso di gravi infortuni sul lavoro, dalla responsabilità amministrativa degli enti di cui al decreto legislativo n. 231/2001 <sup>(46)</sup>, ferme restando ovviamente le eventuali responsabilità individuali.

## 10. Il ruolo delle parti sociali e della pariteticità

È evidente come molte delle fragilità strutturali delle imprese agricole siano spesso il frutto degli assetti di potere che governano le filiere agro-alimentari <sup>(47)</sup> e dei conseguenti meccanismi di determinazione dei prezzi che strangolano molti produttori, costringendoli a ridurre continuamente i costi di produzione, compresi quelli del lavoro e delle loro tutele, quando non a sconfinare nell'illegalità <sup>(48)</sup>.

Ed è altrettanto evidente che senza adeguate politiche a livello macro che incidano su tali assetti e su tali meccanismi la situazione difficilmente potrà cambiare. Se questo compito strategico spetta ai poteri pubblici, un ruolo estremamente importante per il miglioramento degli standard di sicurezza può e deve essere giocato dalle parti sociali, sia intervenendo più incisivamente nei contratti collettivi sull'organizzazione del lavoro – che, non lo si dimentichi, costituisce pur sempre la fonte dei rischi <sup>(49)</sup> –, sia valorizzando tutte le esperienze partecipative, in particolare quella degli organismi paritetici – di recente interessati da interventi di chiarificazione in merito ai criteri di rappresentatività che debbono possedere le organizzazioni sindacali contrapposte che li costituiscono <sup>(50)</sup> – per offrire supporto soprattutto alle imprese più piccole non solo nella gestione, ma anche nella progettazione e nella predisposizione di efficaci strumenti e sistemi di prevenzione aziendale, come prevede del resto l'articolo 51, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 81/2008 <sup>(51)</sup>.

---

<sup>(46)</sup> P. PASCUCCI, *Salute e sicurezza sul lavoro, responsabilità degli enti, modelli organizzativi e gestionali*, in RGL, 2021, n. 4, I, p. 537 ss.

<sup>(47)</sup> V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia 'informale' e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, V&P, 2017, p. 98 ss.

<sup>(48)</sup> V. NUZZO, *op. cit.*, p. 27.

<sup>(49)</sup> L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Franco Angeli, 1989.

<sup>(50)</sup> Si veda il comma 1-*bis* aggiunto all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008 dal d.l. n. 146/2021 in relazione all'istituzione del Repertorio degli organismi paritetici, avvenuta mediante il d.m. n. 171/2022.

<sup>(51)</sup> Gli organismi paritetici rientrano inoltre nella vasta gamma di soggetti che, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 81/2008, svolgono, anche mediante convenzioni, attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro.

Ferma restando la loro importanza come riferimento dei rappresentanti territoriali per la sicurezza sul lavoro, gli organismi paritetici meritano particolare attenzione anche e soprattutto per quanto riguarda tanto l'informazione e la formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui agli articoli 36 e 37 del decreto legislativo n. 81/2008 <sup>(52)</sup>, quanto i modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 30 del decreto legislativo n. 81/2008. Fra l'altro, se, sempre ai sensi del citato articolo 51, comma 3-*bis*, l'adozione ed efficace attuazione di questi ultimi può essere asseverata dagli organismi paritetici <sup>(53)</sup>, con la conseguente considerazione di ciò da parte degli organismi di vigilanza in relazione alla programmazione delle proprie attività <sup>(54)</sup>, non è escluso che gli organismi paritetici possano anche supportare l'impresa nella predisposizione "sartoriale" di tali modelli, che, infatti, per essere realmente efficaci, debbono essere specificamente adattati e calibrati sulle dimensioni e sulle esigenze delle imprese.

Peraltro, non pare dubbio che il miglior modo per superare l'ostacolo frapposto dalla ridotta dimensione di molte imprese agricole alla realizzazione di adeguati sistemi di prevenzione aziendale sia rappresentato dalla costituzione di forme di raccordo e di *strutture reticolari* fra tali imprese mediante le quali si possano

---

<sup>(52)</sup> Vale la pena ricordare che il Fondo di sostegno alla piccola e media impresa, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali e alla pariteticità di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 81/2008 ha fra i propri obiettivi anche il finanziamento della formazione dei datori di lavoro delle piccole e medie imprese, dei piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 c.c., dei lavoratori stagionali del settore agricolo e dei lavoratori autonomi. Tale sostegno nei riguardi della formazione dei datori di lavoro delle piccole e medie imprese appare molto importante anche nel settore agricolo considerando che spesso i datori di lavoro delle aziende agricole e zootecniche che occupano fino a 30 lavoratori si avvalgono della possibilità, concessa dall'art. 34 del d.lgs. n. 81/2008 in combinazione con l'allegato II dello stesso decreto, di svolgere direttamente i compiti propri del servizio di prevenzione e protezione dai rischi, dovendo pertanto frequentare i corsi di formazione previsti a tal fine.

<sup>(53)</sup> P. PASCUCCI, *Sicurezza del lavoro, organismi paritetici e asseverazione dei modelli organizzativi*, in G. NATULLO, P. SARACINI (a cura di), *Salute e sicurezza sul lavoro. Regole, organizzazione, partecipazione*, Editoriale Scientifica, 2017, p. 93 ss.; A. DELOGU, *L'asseverazione dei modelli di organizzazione e di gestione della sicurezza sul lavoro di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008: analisi e prospettive*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2018, n. 1, II, p. 7 ss.

<sup>(54)</sup> In tal senso, oltre a quanto già previsto dall'art. 51, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 81/2008, si vedano anche i commi 8-*bis* e 8-*ter*, aggiunti allo stesso articolo dal d.l. n. 146/2021. In senso analogo, ancorché in relazione alla vigilanza su aspetti diversi da quelli relativi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, depono l'art. 6, comma 6, del d.l. n. 91/2014, in base al quale, al fine di realizzare un più efficace utilizzo delle risorse ispettive disponibili, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Inps orientano l'attività di vigilanza nei confronti delle imprese non appartenenti alla "Rete del lavoro agricolo di qualità" istituita ai sensi dello stesso articolo, a proposito della quale si veda P. PASCUCCI, S. BATTISTELLI, *La promozione dell'impresa agricola di qualità: rete del lavoro agricolo e certificazioni*, in CARITAS ITALIANA, *Vite sottocosto. 2° Rapporto Presidio*, Aracne, 2018, p. 397 ss.

condividere strategie e prassi finalizzate a quel miglioramento dei sistemi di prevenzione che, fin dalla direttiva quadro 89/391/CEE, costituisce il costante obiettivo di ogni impresa.

Ovviamente, data la particolare e variegata composizione della forza lavoro in agricoltura, in questo settore, a differenza di altre realtà produttive, i sistemi di prevenzione aziendale risulteranno necessariamente articolati al proprio interno, dovendo necessariamente tener conto anche dell'esigenza di semplificazione delle prescrizioni prevenzionistiche essenzialmente in relazione alle ipotesi in cui i lavoratori siano addetti ad attività generiche e semplici non richiedenti specifici requisiti professionali.

Tuttavia, è altrettanto ovvio che, come prevede esplicitamente lo stesso decreto legislativo n. 81/2008, le varie misure di semplificazione debbono comunque rispettare i livelli generali di tutela della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro <sup>(55)</sup>.

Una soglia inderogabile, questa, varcata la quale la semplificazione si tradurrebbe purtroppo nella vanificazione del principio di prevenzione, ed alla cui individuazione tutti debbono fornire il proprio apporto, valorizzando quel modello già sperimentato di confronto tra poteri pubblici e parti sociali.

---

<sup>(55)</sup> Art. 3, commi 13, 13-bis e 13-ter.

## La retribuzione dei lavoratori agricoli: salario minimo e gabbie salariali

*di Domenico Mesiti*

**Abstract** – I criteri di individuazione del salario agricolo minimo contenuti nei contratti collettivi provinciali di categoria realizzano un sostanziale sistema di gabbie salariali che non può trovare fondamento giustificativo nei precetti costituzionali di cui agli articoli 3 e 36 della Carta fondamentale. Inoltre, se si ritiene non più applicabile agli operai a tempo determinato del settore agricolo il sistema di rilevamento ed applicazione del salario agricolo medio, i vizi di legittimità costituzionale riscontrati riguardo al salario contrattuale si ripercuoterebbero anche sul salario contributivo e previdenziale e la conseguenziale ulteriore violazione, per questi ultimi, dell'articolo 38, secondo comma, della Legge fondamentale.

**Abstract** – The criteria for identifying the minimum agricultural wage contained in the provincial collective sector contracts create a substantial system of wage cages which cannot find a justifying basis in the constitutional precepts referred to in articles 3 and 36 of the Fundamental Charter. Furthermore, if the system of recording and applying the average agricultural wage is deemed no longer applicable to fixed-term workers in the agricultural sector, the defects of constitutional legitimacy found regarding the contractual wage would also have repercussions on the contributory and social security wage and the consequent further violation, for the latter, of article 38, second paragraph, of the Fundamental Law.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La disciplina della contrattazione collettiva. – 3. Le gabbie salariali. – 4. Il salario previdenziale. – 5. Conclusioni.

### 1. Premessa

La regolamentazione e la determinazione del salario dei lavoratori agricoli sono state sempre formalmente contenute nei contratti collettivi nazionali di categoria succedutisi nel tempo. L'uso dell'avverbio formalmente non è causale. Detti accordi nazionali, infatti, anche se contengono una disciplina salariale che costituisce il limite invalicabile minimo, hanno sempre demandato alla contrattazione provinciale, tra l'altro, il compito di definire i salari contrattuali.

Tale delega ha comportato che nel settore agricolo esiste, di fatto, un sistema di gabbie salariali che determina, ovviamente, una frammentazione territoriale della retribuzione, talvolta, peraltro, molto differenziata, che fa sorgere non pochi dubbi in merito alla legittimità di tale previsione e della sua conseguente attuazione. Dubbi di legittimità che, se si ritengono esistenti, si riverberano conseguenzialmente anche sui rapporti contributivo e previdenziale.

## 2. La disciplina della contrattazione collettiva

Le regole generali che definiscono il sistema di formazione del salario nel settore agricolo risultano delineate nel CCNL. L'indicato accordo differenzia il salario in due categorie: quello attribuibile agli operai a tempo indeterminato e quello proprio degli operai a tempo determinato. Nell'articolo 49 CCNL risultano indicati i singoli elementi che contribuiscono a formare la retribuzione. Riferiti ai lavoratori a tempo determinato (c.d. OTD) essi sono così individuati: il salario contrattuale (che come vedremo da qui a poco è quello definito dai contratti provinciali) ed il c.d. terzo elemento. Questo elemento retributivo costituisce un aumento in termini percentuali del salario al fine di compensare il corrispettivo di alcuni istituti riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato e che, agli OTD, proprio per il tipo di lavoro che viene svolto, non possono essere attribuiti. Le indicate percentuali calcolate su 312 giorni lavorativi sono così quantificate: festività nazionali e infrasettimanali 5,45%; ferie 8,33%; tredicesima mensilità 8,33%; quattordicesima mensilità 8,33%; e così in totale 30,44%.

La regola definita comporta, quindi, che il salario giornaliero deve essere aumentato del 30,44%.

Sempre nel CCNL si è convenuto che, agli effetti del computo dei vari istituti economici contrattuali, la paga giornaliera si ottiene dividendo quella mensile per 26 e quella oraria si ottiene dividendo la paga mensile per 169.

In merito alla classificazione del personale dipendente, sempre il CCNL definisce tre aree nelle quali sono inserite le declaratorie delle mansioni dei singoli lavoratori operanti nel settore. Per quanto riguarda la quantificazione del salario nel contesto normativo appena descritto il CCNL si limita soltanto ad indicare quali sono i minimi salariali da rispettare per ognuna delle tre aree come definite.

Giusto per dare dei numeri, ai fini che ci occupano, nel contratto nazionale 2018-2021 il minimo salariale dell'area 3 risulta quantificato in 874,65 euro al mese. Nel successivo accordo di rinnovo riguardante l'arco temporale 2022-2025 tale salario minimo di area è stato aumentato a 944,62 euro.

Calcolando il valore orario del salario ( $944,62 : 169$ ) si avrà che il minimo orario di area 3 è pari a 5,59 euro cui va aggiunto il 30,44% a titolo di terzo elemento

pari 1,8 euro. Si avrà che la paga oraria minima per l'area 3 sarà pari a 7,39 euro. Se tale importo si moltiplica per 6,5 (corrispondente all'orario di lavoro giornaliero) si avrà che il salario minimo giornaliero sempre per l'area 3 deve essere pari a *48,035 euro*.

Occorre ancora precisare che, oltre all'indicato importo, al lavoratore OTD deve essere attribuita e corrisposta un'ulteriore quota pari all'8,63% a titolo di TFR (arg. *ex* articolo 57 CCNL). Tale quota, ovviamente, non può essere considerata retribuzione ordinaria.

Le regole finora descritte valgono a disciplinare in generale il sistema di determinazione del salario.

Per il resto, l'articolo 2 del menzionato accordo collettivo nazionale demanda alla contrattazione provinciale per la definizione concreta dei salari corrispondenti alle singole qualifiche nel rispetto, ovviamente, dei principi finora espressi. È compito, della contrattazione provinciale, pertanto, di definire i salari da corrispondere a ciascuna categoria di lavoratori.

In questo contesto occorre ancora riferire che il medesimo articolo 2 CCNL disciplina anche le ipotesi in cui esistono aziende localizzate in più Province. Al riguardo si è convenuto che «alle imprese o ai gruppi di imprese – così come individuati ai sensi dell'art. 2359 c.c. – che operano su una pluralità di regioni o province, è riconosciuta la possibilità, a richiesta degli stessi, di applicare le disposizioni individuate con specifico accordo sindacale aziendale, sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali stipulanti il presente contratto. Resta ferma per tali imprese o gruppi di imprese, la possibilità di applicare in ogni provincia le disposizioni del corrispondente contratto provinciale, nonché di effettuare l'accentramento amministrativo secondo le norme vigenti».

### **3. Le gabbie salariali**

Dalla regolamentazione descritta emerge in maniera inconfutabile che l'attribuzione del potere di determinazione concreta del salario alla contrattazione collettiva provinciale ha determinato e determina un oggettivo sistema di gabbie salariali in forza del quale il lavoro svolto dall'operaio agricolo risulta remunerato in maniera differente a seconda della Provincia in cui il lavoro medesimo viene svolto.

Secondo i dati che si è riusciti a recuperare, ma soltanto al fine di dare un'idea della differenziazione esistente, si osserva che, anche nella stessa Regione, il salario agricolo varia per ciascuna Provincia. Nella Regione Puglia, per esempio, per gli operai agricoli c.d. *ex* comuni, appartenenti all'area 3 (appartengono a quest'area i lavoratori addetti a mansioni generiche e semplici, non richiedenti

specifici requisiti professionali) i salari giornalieri provinciali (senza quota di TFR) risultano così definiti: Taranto 47,01 euro; Bari 63,62 euro; Lecce 50,31 euro; Brindisi 52,26 euro; Foggia 51,07 euro.

Se poi si esaminano i salari provinciali di altre Province site in altre Regioni si constata: Rieti 62,56; Trento 71,05; Bologna 68,19; Monza-Brianza 65,71; Sondrio 65,39; Torino 68,18.

Già solo l'esistenza delle disparità salariali appena descritte causa una palese lesione del principio di parità e, soprattutto, del principio di proporzionalità e sufficienza di cui all'articolo 36 Cost.

Senza pretendere di affrontare *funditus* in questo scritto tutta la problematica e le opinioni rese in materia di retribuzione e di sua protezione costituzionale, si ritiene sufficiente ricordare, tuttavia, che l'articolo 36, primo comma, Cost. garantisce due diritti distinti, che, tuttavia, «nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda»: quello ad una retribuzione «proporzionata» garantisce ai lavoratori «una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata»; mentre quello ad una retribuzione «sufficiente» dà diritto ad «una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo», ovvero ad «una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa». In altre parole, l'uno stabilisce «un criterio positivo di carattere generale», l'altro «un limite negativo, invalicabile in assoluto» <sup>(1)</sup>.

In tale contesto la determinazione del *quantum* costituisce il punto focale del procedimento logico-giuridico diretto ad individuare in concreto il c.d. salario costituzionale. E il punto di partenza non può che essere il confronto parametrico con i livelli retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva <sup>(2)</sup>. Tale confronto, tuttavia, non può ritenersi esaustivo e tantomeno vincolante in un sistema come il nostro nel quale la mancata attuazione dell'articolo 39 Cost. impedisce la stipula di contratti collettivi che abbiano efficacia *erga omnes*.

Ne consegue che la differenziazione salariale contenuta in differenti CCNL che disciplinano medesime mansioni svolte nell'identico settore lavorativo può determinare violazione dell'articolo 36 Cost. <sup>(3)</sup>. E se questo principio è stato ritenuto esistente in rapporto ai differenti CCNL che valutano in maniera differente il medesimo lavoro (in relazione all'orario ed alle mansioni) anche se riferiti a settori fittiziamente differenziati o al medesimo settore nello stesso ambito territoriale, non può non convenirsi che questo stesso assunto deve trovare

---

<sup>(1)</sup> Cass. 30 novembre 2016, n. 24449.

<sup>(2)</sup> Si veda da ultimo Cass. 2 ottobre 2023, n. 27769.

<sup>(3)</sup> Cass. n. 27769/2023, cit.

applicazione sempre ed a maggior ragione nell'ambito della regolamentazione dell'identico rapporto di lavoro disciplinato dallo stesso contratto collettivo nazionale a prescindere dal luogo dell'Italia in cui la prestazione lavorativa viene resa. Se poi si valuta, in particolare, l'ambito territoriale (Provincia) in cui nel settore agricolo il singolo minimo salariale trova applicazione ben si comprende come tale differenziazione viola apertamente e lapalissianamente il precetto degli articoli 36 e 3 della Carta fondamentale.

A parere di chi scrive il rispetto delle norme costituzionali indicate (*rectius* dei principi in esse contenuti) non consente che possano esistere per lo stesso lavoro (identico settore ed identiche mansioni) 104 (tale è il numero delle Province italiane) minimi salariali diversi e quantificati anche con differenze di più del 40%. Tale differenziazione territoriale risulta ancora stridente se si tiene conto della collocazione geografica delle aziende che si trovano in differenti comuni viciniori appartenenti ai diversi ambiti provinciali e che distano tra di loro, a volte, pochi chilometri.

Ma vi è di più.

Si è sopra riferito che le aziende plurilocalizzate possono applicare ai loro dipendenti differenti contratti collettivi decentrati (e, conseguenzialmente, differenti retribuzioni) in relazione al luogo (Provincia) in cui si trova il terreno o lo stabilimento nel quale viene svolto il lavoro agricolo da retribuire.

In questo contesto, riguardo alla violazione degli indicati precetti costituzionali appare opportuno riferire che la Corte delle leggi, già agli inizi degli anni Sessanta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme (articoli 4 e 5, regio decreto 24 settembre 1940, n. 1954) che prevedevano l'accertamento presuntivo dell'impiego di mano d'opera agricola basato sul c.d. rapporto ettaro-colturale al fine di determinare l'importo dei contributi agricoli, ha affermato che «Da questa situazione sono derivati nella specie gli inconvenienti per le conclamate sperequazioni fra Province e Province, zone e zone, aziende ed aziende, datori di lavoro e datori di lavoro, lavoratori e lavoratori, e per gli svantaggi a carico degli imprenditori che usano mezzi più moderni di coltura e degli effettivi lavoratori agricoli nei confronti dei lavoratori appartenenti ad altri settori produttivi o di persone non appartenenti ad alcun settore, che pesano indebitamente sulla previdenza dei lavoratori agricoli. Non è esatto dire che l'addurre tali inconvenienti non costituisca un argomento, né che l'esame degli stessi inconvenienti sia interdetto all'organo di giustizia costituzionale, giacché essi sono la riprova più chiara della denunciata illegittimità per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto il criterio dell'ettaro-coltura ha portato al risultato di imporre pesi disuguali a soggetti che si trovavano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non erano in uguali condizioni»<sup>(4)</sup>.

---

(4) C. cost. 26 giugno 1962, n. 65.

E se la violazione dell'articolo 3 Cost. è stata ritenuta esistente per la differenziazione territoriale del sistema di rilevamento del numero delle giornate agricole in relazione ai soggetti cui tale sistema di individuazione era rivolto, a maggior ragione è da ritenere esistente riguardo alla determinazione della retribuzione dei lavoratori che prestano la loro opera in differenti zone del Paese. Senza contare, inoltre, si ripete, che, riguardo ai lavoratori che percepiscono la retribuzione inferiore, sussiste anche il contrasto con l'articolo 36 Cost., dato che i parametri di proporzionalità e sufficienza risultano palesemente violati <sup>(5)</sup>.

#### 4. Il salario previdenziale

A quanto finora descritto sul piano del rapporto di lavoro fa da contraltare l'evoluzione determinatasi nell'ambito del rapporto contributivo e previdenziale. Al riguardo appare utile ripercorrere l'evoluzione normativa in materia di determinazione del salario di riferimento per i due rapporti da ultimo indicati. L'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 488/1968 prevedeva e prevede (la norma non è mai stata abrogata) che i contributi dovuti per i lavoratori agricoli a tempo determinato debbano essere parametrati alle retribuzioni medie da determinarsi annualmente per Provincia con decreto ministeriale sulla base delle retribuzioni risultanti dai contratti collettivi di lavoro stipulati per le suddette categorie di lavoratori dalle organizzazioni sindacali interessate. L'articolo 7 della legge n. 233/1990 ha esteso l'indicato sistema di calcolo della contribuzione ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

---

<sup>(5)</sup> P. ICHINO, *Questioni aperte in tema di salario orario minimo*, in [lavoce.info](#), 4 luglio 2023, ritiene sia possibile ed auspicabile «affidare a un'autorità – quale potrebbe essere il Cnel, visto che nel 2016 abbiamo deciso di tenerlo in vita – il compito di determinare lo standard minimo in termini di potere d'acquisto effettivo, modulandolo sulla base dell'indice Istat del costo della vita locale». In altri termini, secondo il medesimo A. si dovrebbe determinare un minimo retributivo nazionale «affidando all'Istat di determinare periodicamente l'indice del costo della vita regionale o provinciale e consentendo alla contrattazione collettiva regionale, provinciale o aziendale di adattare lo standard retributivo minimo stabilito al livello nazionale nei limiti delle variazioni di quell'indice» A. RICCIARDI, *Salario minimo, idea giusta ma...* [Pietro Ichino, padre del Jobs act, già senatore del Pd, in Italia Oggi, 27 luglio 2023, p. 6](#)). La tesi appena riferita, a parere di chi scrive, non supererebbe il vaglio di costituzionalità di cui si è sopra riferito. Nella sostanza, infatti, si determinerebbe un sistema di gabbie salariali che, anche se finanziariamente ridotto, determinerebbe in ogni caso quella disparità di trattamento territoriale che la Corte delle leggi ha ritenuto illegittima. E tale differenziazione riferita al potere di acquisto territoriale risulta veramente anacronistica oggi soprattutto se si tiene nel debito conto il fatto che esiste un mercato virtuale al quale si accede facilmente e liberamente da ogni parte d'Italia pagando i medesimi prezzi a prescindere dal luogo di residenza del lavoratore o dal luogo in cui il lavoratore medesimo ha prestato la sua opera. Anzi, più si è distanti dalle grandi metropoli dove si trovano i punti di stoccaggio delle merci e maggiori saranno i costi di trasporto che l'acquirente virtuale dovrà sopportare.

Nel 1995 si blocca il salario medio fino a quando con gli aumenti successivi detto importo non sarebbe stato superato dal criterio di determinazione secondo la legge n. 389/89.

L'articolo 1 del decreto-legge n. 2/2006 al comma 4 ha previsto che la retribuzione imponibile per il calcolo di contributi agricoli unificati per tutte le categorie di lavoratori agricoli a tempo determinato e indeterminato è quella indicata dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 338/1989.

La stessa disposizione al comma 5 ha previsto che il medesimo parametro debba essere posto a base del calcolo delle prestazioni temporanee a favore degli OTD. Giova ricordare che, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 338/1989, la retribuzione da prendere a base per il calcolo della contribuzione «non può essere inferiore all'importo delle retribuzioni stabilito da leggi, regolamenti, contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative su base nazionale, ovvero da accordi collettivi o contratti individuali, qualora ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo».

L'articolo 1, comma 55, della legge n. 247/2007 ha stabilito che l'indennità ordinaria di disoccupazione per gli OTD deve essere pari al 40% della retribuzione indicata dal detto articolo 1 del decreto-legge n. 338/1989.

Occorre ancora evidenziare che l'articolo 1, comma 785, della legge n. 296/2006 nell'interpretare autenticamente il già citato articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 2/2006 ha stabilito che per i soggetti di cui all'articolo 8 della legge n. 334/1968 e per gli iscritti alla Gestione dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri continuano a trovare applicazione le disposizioni recate dall'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 488/1968 e dall'articolo 7 della legge n. 233/1990.

Il menzionato articolo 8 della legge n. 334/1968 così dispone: «I compartecipanti familiari ed i piccoli coloni sono equiparati, ai fini dei contributi e delle prestazioni previdenziali, ai giornalieri di campagna». Si ricorda che i giornalieri di campagna oggi sono definiti operai agricoli a tempo determinato (OTD).

Una prima considerazione: il rinvio operato dal citato comma 785 dell'articolo 1, legge n. 296/2006, risulta fatto indistintamente a tutti i soggetti di cui all'articolo 8 della legge n. 334/1968 senza alcuna altra specificazione. Ne consegue che tra gli indicati soggetti vanno ricompresi sia i giornalieri di campagna (*recte* OTD) di cui al comma 1 che i lavoratori (OTD con meno di 51 giornate) di cui al comma 2 della medesima disposizione.

Sul punto dirimente appare l'uso della formula della interpretazione autentica usata dal legislatore del 2006. Tale formula, infatti, può essere usata soltanto nelle ipotesi in cui l'interpretazione contenuta nella norma interpretativa costituisce una delle interpretazioni possibili della norma interpretata. Di conseguenza, se il

legislatore avesse ritenuto che il salario agricolo medio non poteva trovare più applicazione dopo la modifica contenuta nel comma 4 dell'articolo 1, decreto-legge n. 2/2006, non avrebbe potuto interpretare autenticamente la norma medesima, ma avrebbe dovuto disporre una integrale modifica i cui effetti sarebbero stati ricondotti soltanto al periodo successivo alla data di entrata in vigore della nuova disposizione. L'interpretazione autentica, invece, ha determinato che, anche per i lavoratori agricoli non dipendenti, va applicato il salario agricolo medio anche per il periodo precedente alla sua entrata in vigore. Appare di tutta evidenza che è lo stesso legislatore a fornire la soluzione al caso che ci occupa nel senso che il detto salario agricolo medio va applicato a tutti i lavoratori del settore, siano essi dipendenti o autonomi. La novità, rispetto al passato, consiste nel fatto che, al contrario di quanto previsto dalla regolamentazione precedente, proprio al fine di evitare dubbi di costituzionalità derivanti dal sostanziale blocco dell'importo delle prestazioni previdenziali, si è stabilito che il salario agricolo medio applicabile è quello rilevato nell'anno cui si riferisce la prestazione e non più quello rilevato nel 1995. Inoltre, l'applicabilità del citato articolo 1 del decreto-legge n. 338/1989 consente, come avviene per tutti i lavoratori dipendenti, di utilizzare il principio secondo il quale l'indicato parametro salariale può essere tenuto in considerazione solo nel caso in cui, in forza di accordi collettivi o contratti individuali, non ne derivi una retribuzione di importo superiore a quello previsto dal contratto collettivo. E, in quest'ottica, ben si comprende anche perché si è ravvisata la necessità della norma di interpretazione autentica. Per i lavoratori agricoli non dipendenti, non essendovi una contrattazione collettiva applicabile, come avviene, invece, per i dipendenti, era necessario ancorare il parametro di riferimento per la liquidazione delle prestazioni previdenziali ad un dato oggettivo che permettesse ai lavoratori interessati di percepire una provvidenza quanto più corrispondente, quantomeno sotto il profilo dell'individuazione del dato di partenza, a quello degli altri lavoratori (dipendenti) appartenenti allo stesso settore produttivo (agricolo). Ulteriore conferma della applicabilità e vigenza del salario agricolo medio per tutti i lavoratori del settore agricolo si è avuta con l'interpretazione autentica di due diverse disposizioni operata dai commi 5 e 153 dell'articolo 2, legge n. 191/2009. La prima delle indicate disposizioni (comma 5) prevede che «Il terzo comma dell'articolo 3 della l. n. 457/1972, si interpreta nel senso che il termine ivi previsto del 30 ottobre per la rilevazione della media tra le retribuzioni per le diverse qualifiche previste dai contratti collettivi provinciali di lavoro ai fini della determinazione della retribuzione media convenzionale da porre a base per le prestazioni pensionistiche e per il calcolo della contribuzione degli operai agricoli a tempo determinato è il medesimo di quello previsto al secondo comma dell'articolo 3 della citata l. n. 457 del 1972 per gli operai a tempo indeterminato». La norma appena richiamata,

nella vigenza della modifica operata attraverso l'articolo 1, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 2/2006, si preoccupa di individuare il momento di rilevazione dei salari al fine di determinare quelli medi provinciali applicabili ai fini, non solo del calcolo delle prestazioni pensionistiche, ma anche «per il calcolo della contribuzione degli operai agricoli a tempo determinato». È il caso di ricordare che, secondo il disposto del citato articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 2/2006, la retribuzione di riferimento per il calcolo dei contributi dovuti vale anche per il calcolo delle prestazioni temporanee. Ed allora, se si dovesse ritenere che il più volte menzionato articolo 2, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 2/2006 ha eliminato l'applicabilità del salario agricolo medio ai lavoratori agricoli a tempo determinato, l'interpretazione autentica in argomento sarebbe *inutiliter data*. Ma vi è di più. Il comma 153 del citato articolo 2, legge n. 191/2009, ha disposto che «L'articolo 63, comma 6, del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al d.lgs. n. 151/2001, si interpreta nel senso che il valore del salario medio convenzionale, da definire secondo le modalità stabilite nello stesso comma, ai fini della contribuzione, è il medesimo di quello che deve essere utilizzato per la determinazione della retribuzione pensionabile ai fini del calcolo delle prestazioni previdenziali».

Anche per quanto riguarda le disposizioni di cui si è appena riferito valgono le medesime considerazioni svolte in merito all'articolo 1, comma 786, della legge n. 296/2006. In effetti, l'uso della formula della interpretazione autentica porta a ritenere che detta interpretazione (autentica) costituisce una delle interpretazioni possibili della norma interpretata. Ne consegue, anche in merito alle disposizioni che stiamo esaminando, che il legislatore ha ritenuto la preesistente applicabilità del salario agricolo medio ai fini del «calcolo della contribuzione degli operai agricoli a tempo determinato» nonché per determinare l'importo delle prestazioni di maternità e paternità per gli stessi operai agricoli a tempo determinato.

In relazione alla valenza temporale delle disposizioni interpretative di cui si è riferito appare utile fare alcune considerazioni. Al momento della loro entrata in vigore (gennaio 2010) le fattispecie sorte prima della loro emanazione erano già tutte definite. I contributi previdenziali dovuti per periodi antecedenti all'entrata in vigore del decreto-legge n. 2/2006, nella quasi totalità, si erano già prescritti in quanto era già decorso quasi integralmente il termine quinquennale entro cui può essere fatto valere il relativo diritto. Anche per le prestazioni di maternità si era già verificato il medesimo effetto. Era già decorso il termine annuale di prescrizione entro cui è possibile far valere il corrispondente diritto ed era, soprattutto, anche già trascorso il termine di decadenza di cui all'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970. Appare certamente inverosimile

supporre che il legislatore abbia provveduto ad interpretare autenticamente delle norme di legge, di fatto, ormai inapplicabili.

Qualche ulteriore considerazione è da fare in merito alla norma di interpretazione autentica contenuta nell'articolo 1, comma 785, della legge n. 296/2006. La disposizione appena indicata rinvia all'articolo 8 della legge n. 334/1968. Detta norma, nei commi successivi al primo regola l'ipotesi di un lavoratore agricolo subordinato che nel corso dell'anno lavorativo ha prestato attività come OTD per meno di 51 giornate ed abbia svolto anche attività, sempre agricola, di lavoro autonomo, consentendogli di integrare le giornate di iscrizione negli elenchi dei giornalieri di campagna (OTD) fino alla concorrenza di 51 giornate. Appare di tutta evidenza che l'esercizio di tale facoltà consentirà all'indicato lavoratore di poter far valere un'iscrizione come lavoratore agricolo dipendente per 51 giornate e di richiedere, come tale, il pagamento dell'indennità di disoccupazione. In siffatta ipotesi, è fuor di dubbio che l'indicata provvidenza, in forza del rinvio operato dalla citata norma di interpretazione autentica contenuta nell'articolo 1, comma 785, della legge n. 296/2006, dovrà essere liquidata sulla base del salario medio convenzionale. In altri termini, nella descritta ipotesi, il legislatore ha previsto che l'operaio agricolo a tempo determinato cinquantunista avrà liquidata l'indennità di disoccupazione rapportata al salario agricolo medio. E se così è, e non pare si possa essere smentiti, come è possibile sostenere l'esistenza di una differenziazione tra OTD cinquantunisti? Vi sarebbe una evidente e palese violazione dell'articolo 3 della Carta fondamentale. Ed allora, le considerazioni appena svolte portano a ritenere, ancor di più, che il parametro di riferimento per la quantificazione dell'indennità di disoccupazione a favore di tutti i lavoratori agricoli a tempo determinato è solo ed esclusivamente il c.d. salario agricolo medio.

È da aggiungere, ancora, che anche la Corte costituzionale <sup>(6)</sup> ha dichiarato che nel settore agricolo la contribuzione dovuta deve essere calcolata in base al c.d. salario agricolo medio. Abbiamo già rilevato che il menzionato articolo 8 della legge n. 334/1968 così dispone:

I compartecipanti familiari ed i piccoli coloni sono equiparati, ai fini dei contributi e delle prestazioni previdenziali, ai giornalieri di campagna. I lavoratori agricoli che siano iscritti negli elenchi speciali dei giornalieri di campagna per meno di 51 giornate annue e che svolgano anche attività di coltivatore diretto per la conduzione di fondi il cui fabbisogno di giornate sia inferiore a quello minimo previsto dalla legge 9 gennaio 1963, n. 9, per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, possono

---

<sup>(6)</sup> C. cost. 17 maggio 2019, n. 121.

integrare le giornate di iscrizione negli elenchi dei giornalieri di campagna fino alla concorrenza di 51 giornate annue.

I contributi per le giornate portate ad integrazione di quelle di giornaliero di campagna sono a carico del lavoratore interessato. Non si applica a tale contributo la norma di cui all'articolo 15, secondo comma, del regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949.

Per avvalersi della facoltà di cui al precedente secondo comma, i lavoratori interessati debbono presentare domanda motivata al servizio per gli elenchi nominativi dei lavoratori e per i contributi unificati in agricoltura entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di competenza.

Come ben si vede, il lavoratore agricolo a tempo determinato che non abbia raggiunto le 51 giornate nell'anno ed abbia lavorato nel medesimo anno anche come lavoratore autonomo, sempre agricolo, può integrare le giornate di lavoratore dipendente (agricolo, ovviamente) fino alla concorrenza di 51.

Recentemente la Corte costituzionale ha avuto modo di occuparsi del sistema di individuazione della retribuzione contributiva in agricoltura.

La questione sottoposta al vaglio di costituzionalità riguardava un supposto contrasto con le norme fondamentali dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 375/1993.

La disposizione da ultimo citata, nella versione vigente, prevede che:

1. Nei casi di omissione e per il controllo dei dati dichiarati, gli uffici provinciali dello SCAU, nell'esercizio degli accertamenti di ufficio, possono tra l'altro:

a) relativamente alle denunce di cui all'art. 5:

1) invitare i datori di lavoro agricolo, indicandone il motivo, a esibire o trasmettere atti e documenti;

2) inviare loro questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico con invito a restituirli compilati e firmati;

3) richiedere agli uffici pubblici, che hanno l'obbligo di fornirli anche su supporti informatici o in rete telematica qualora dispongano di idonea strumentazione, dati, notizie ed elementi rilevanti nei confronti delle aziende e di singoli lavoratori, con esenzione di spese e diritti. Dei risultati degli accertamenti è data comunicazione agli interessati;

b) per quanto riguarda le dichiarazioni di cui all'art. 6, avvalersi degli atti del collocamento e di elementi attinenti a posizioni individuali riferibili ad effettive prestazioni di lavoro sulla scorta di ogni altro elemento di riscontro. Gli effetti di carattere contributivo derivanti dall'accertamento sono notificati ai datori di lavoro.

2. Ai fini del raffronto tra i dati aziendali accertati e gli elementi relativi alla manodopera occupata acquisiti sulla base delle risultanze del collocamento, gli uffici dello SCAU provvedono ad una stima tecnica a mezzo visita ispettiva e determinano il numero delle giornate di lavoro occorrenti in relazione all'ordinamento colturale dei terreni, al bestiame allevato, ai sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, ai periodi di esecuzione dei lavori, nonché alle consuetudini locali, previa decurtazione:

- a) delle prestazioni di lavoro componenti il nucleo familiare nei casi di aziende diretto-coltivatrici, mezzadrili e coloniche;
- b) delle effettive, documentate prestazioni di lavoro svolte dai conto-terzisti;
- c) delle prestazioni di lavoro svolte, nello stesso periodo e per le stesse lavorazioni, dagli operai agricoli;
- d) delle prestazioni di lavoro riguardanti fasi non eseguite del ciclo produttivo agrario.

3. Qualora dal raffronto risulti che il fabbisogno di occupazione determinato sulla base della stima tecnica è significativamente superiore alle giornate risultanti dalle dichiarazioni trimestrali, l'INPS diffida il datore di lavoro a fornirne motivazione entro il termine di quaranta giorni. Nel caso in cui non venga fornita adeguata motivazione e non siano stati individuati i lavoratori utilizzati e le relative giornate di occupazione, l'INPS procede all'imposizione dei contributi da liquidare sulla base delle retribuzioni medie di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni ed integrazioni.

[...]

5. Il provvedimento motivato conseguente all'accertamento di cui al comma 2 è notificato al datore di lavoro interessato, nonché al lavoratore interessato quando da esso derivi una non iscrizione, totale o parziale, ovvero cancellazione, dandone comunicazione alla commissione circoscrizionale per il collocamento in agricoltura.

Nel giudizio nel quale è stata sollevata la questione in punto di fatto era risultato che, «con verbale di accertamento ispettivo del 5 marzo 2013, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)» aveva contestato al ricorrente, «titolare dell'omonima impresa agricola», «un fabbisogno di occupazione significativamente superiore alle giornate risultanti dalle dichiarazioni trimestrali denunciate dalla ditta», con riguardo agli anni 2007-2011, fabbisogno che, inizialmente quantificato in 6.165 giornate, veniva successivamente rideterminato, con un

ulteriore verbale del 5 maggio 2013, in 2.687 giornate, per un complessivo debito contributivo di euro 94.637,00». L'appellante aveva chiesto «di accertare che nulla era da lui dovuto all'INPS a tale titolo, in quanto il suddetto verbale “non conteneva l'elenco nominativo dei lavoratori per i quali la contribuzione veniva pretesa”» <sup>(7)</sup>. Il Tribunale in primo grado aveva respinto la domanda di accertamento negativo e la questione era stata oggetto di appello cui aveva resistito l'Inps.

La Corte d'appello di Roma aveva premesso che l'Inps pretendeva «il versamento dei contributi sulla base dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375/1993 contributi da liquidare sulla base delle retribuzioni medie di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488, e successive modificazioni ed integrazioni”. Secondo il rimettente, tale disposizione “prevede la possibilità di addebitare contribuzione per lavoratori che non siano stati preventivamente individuati nominativamente e personalmente”» <sup>(8)</sup>.

Lo stesso rimettente sosteneva che «il denunciato art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 viola gli “artt. 76 e 77 [Cost.] in quanto reca [...] disposizioni eccedenti la delega di cui all'art. 1, lettera aa) [recte: art. 3, comma 1, lettera aa)] della legge 23 ottobre 1992, n. 421”, nonché gli “artt. 3 e 38 [Cost.] in quanto il criterio presuntivo dettato da tale norma conduce al risultato di imporre pesi disuguali a soggetti che si trovano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non sono in uguali condizioni, nonché al risultato di convertire di fatto l'obbligazione contributiva in una mera ed ulteriore sanzione rispetto a quelle già previste dall'ordinamento, violando il principio per cui i contributi versati dal datore di lavoro sono specificamente destinati a finanziare, sia pur collettivamente e personalmente, le prestazioni previdenziali”» <sup>(9)</sup>.

La Corte costituzionale, nel rigettare la questione, dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa sull'argomento, ha affermato:

8.— Quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 38 Cost., l'imposizione al datore di lavoro, prevista dal denunciato art. 8, comma 3, dei contributi per il maggior numero di giornate determinate mediante la stima tecnica di cui al comma 2 dello stesso articolo (e sulla base delle retribuzioni medie per l'anno) è pienamente compatibile con la garanzia della tutela previdenziale assicurata dal parametro costituzionale.

Tale imposizione, infatti, si traduce in un incremento dell'apporto finanziario al sistema previdenziale e dunque non pregiudica la tutela dei

---

<sup>(7)</sup> Ivi, punto 1.1.

<sup>(8)</sup> Ivi, punto 1.2.

<sup>(9)</sup> Ivi, punto 1.4.

lavoratori, ma comporta un rafforzamento della copertura che gli enti previdenziali possono assicurare agli stessi.

9.— Quanto alle questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., occorre esaminare separatamente i due profili di censura prospettati dal rimettente.

9.1.— Con riguardo al primo profilo, il giudice a quo, nel lamentare che il criterio accertativo di cui al denunciato art. 8, comma 3, «conduce al risultato di imporre pesi disuguali a soggetti che si trovano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non sono in uguali condizioni», riprende letteralmente il passaggio della sentenza n. 65 del 1962. In tale inciso questa Corte sviluppò la motivazione circa il contrasto con l'art. 3 Cost. dell'accertamento dei contributi agricoli fondato sul criterio presuntivo cosiddetto dell'ettaro-coltura.

A proposito di tale pronuncia, va rilevato che la violazione, sia dell'art. 76 Cost. (per contrasto con il principio che i contributi dovevano essere stabiliti «sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola»), sia dell'art. 3 Cost. era stata affermata da questa Corte in ragione del fatto che il criterio dell'ettaro-coltura, applicandosi «rispetto alle zone», non era idoneo ad accertare l'impiego di manodopera «rispetto alle singole aziende, considerate nella loro peculiare struttura e organizzazione» (punto 8. del Considerato in diritto).

L'accertamento previdenziale disciplinato dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 si fonda invece, come si è visto, sull'utilizzazione degli esiti della stima tecnica prevista dal comma 2 dello stesso articolo. Con essa l'INPS, sulla base di quanto rilevato «a mezzo visita ispettiva» dell'azienda, ne determina il fabbisogno di manodopera in relazione a elementi distintivi, quali sono l'ordinamento colturale dei terreni, il bestiame allevato, i sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, anche sulla scorta di consuetudini locali.

Pertanto, diversamente dall'accertamento in base al criterio cosiddetto dell'ettaro-coltura oggetto della sentenza n. 65 del 1962, l'accertamento previdenziale di cui all'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 ha riguardo al fabbisogno di giornate lavorative di ciascuna singola specifica azienda agricola, considerata nella sua peculiare struttura e nell'organizzazione che la caratterizza.

Ciò esclude, in tutta evidenza, che dall'applicazione di tale accertamento possa discendere la lamentata conseguenza di imporre una contribuzione diversa a datori di lavoro che si trovano nella stessa condizione o una contribuzione uguale a datori di lavoro che si trovano in condizioni diverse.

9.2.– Non è fondato, infine, il secondo profilo di violazione dell'art. 3 Cost. prospettato dal giudice a quo.

La giurisprudenza di legittimità si è di recente espressa nel senso che la questione dell'imputazione soggettiva dei contributi non rileva nel rapporto contributivo tra datore di lavoro agricolo e INPS (Corte di cassazione, sezione sesta-lavoro, ordinanza 7 novembre 2018, n. 28312). Questa affermazione trova ragionevole giustificazione nelle obiettive difficoltà di accertamento dei rapporti di lavoro in agricoltura e dei relativi contributi, poiché il settore agricolo è «caratterizzato dall'essere l'attività lavorativa spesso discontinua e prestata in favore di una pluralità di datori di lavoro nel corso dell'anno» (sentenza n. 192 del 2005, punto 2.3. del Considerato in diritto). Da queste considerazioni emerge la ragionevolezza di una disposizione che appare chiaramente diretta a evitare l'evasione contributiva nel settore agricolo.

Inoltre, l'imposizione di contributi previdenziali in assenza della previa individuazione dei lavoratori utilizzati, secondo quanto previsto dal denunciato art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 non converte di fatto l'obbligazione contributiva né in una sanzione, come asserito dal rimettente, né in un tributo, come sostenuto, in via alternativa, dalla parte costituita.

Sia la quantificazione delle somme imposte – che corrispondono alla contribuzione dovuta in relazione al maggior numero di giornate lavorative accertate e alla retribuzione media per esse determinata nell'anno – sia l'evidente destinazione delle stesse al finanziamento della tutela previdenziale del lavoro, confermano la natura sostanzialmente previdenziale dei contributi richiesti al datore di lavoro, ai sensi del denunciato art. 8, comma 3. Tali caratteristiche, nell'escluderne, sia il fondamento nella «capacità contributiva», sia la generica destinazione al concorso alle «spese pubbliche» (art. 53, primo comma, Cost.), escludono, al contempo, la natura tributaria degli stessi contributi.

Le evidenziate connotazioni dei contributi ex art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 inducono a negare che essi abbiano natura sanzionatoria e che si prefiggano finalità punitive <sup>(10)</sup>.

Per come abbiamo già sopra riferito la Corte costituzionale ha evidenziato che l'imputazione soggettiva non rileva nel rapporto contributivo tra datore di lavoro agricolo e Inps. Nel fare ciò ha richiamato un'ordinanza della Corte di Cassazione <sup>(11)</sup> la quale ha affermato il detto principio richiamando, a sua volta, un

---

<sup>(10)</sup> Ivi, punti 8-9.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>(11)</sup> Cass. ord. 7 novembre 2018, n. 28312.

precedente arresto della medesima Corte di legittimità <sup>(12)</sup>. In quest'ultima sentenza la Suprema Corte, partendo dal principio in argomento, ha affermato che l'imputazione dei contributi previdenziali da parte dell'Inps nei riguardi dei singoli lavoratori si configura come adempimento successivo al sorgere dell'obbligazione contributiva ed al pagamento dell'importo dovuto da parte del datore di lavoro; un'operazione che, in presenza di totale omissione del datore di lavoro, l'Inps dovrà regolare ricostruendo le vicende dei rapporti che ciascun lavoratore intratteneva con il datore di lavoro. Sempre secondo l'arresto da ultimo citato tale conclusione è confortata anche da evidenti ragioni logico-sistematiche a carattere costituzionale (articoli 3 e 38 Cost.) non potendo dubitarsi, infatti, della totale irrazionalità di un sistema che riconoscesse al datore di lavoro di potersi sottrarre all'assolvimento dei contributi dovuti solo sostenendo di non conoscere il nominativo dei lavoratori che ha utilizzato, per contro lasciando privo di tutela previdenziale i lavoratori effettivamente impiegati all'interno dell'impresa, favorendo così nei fatti le forme retrive di evasione contributiva e di sfruttamento lavorativo.

Orbene, alla luce di quanto finora esposto non può non ribadirsi che il salario da porre a base per il calcolo dei contributi (e, di conseguenza, per il calcolo delle prestazioni previdenziali) nel settore agricolo è costituito dal salario medio di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 488/1968.

Per rendere meglio intellegibile il motivo per il quale si ritiene che l'intervento della Corte costituzionale abbia avuto grandissima incidenza nella materia oggetto di giudizio, si ritiene utile precisare: la Corte costituzionale si è interessata di una fattispecie nella quale per periodi contributivi relativi agli anni 2007-2011, periodi, cioè, per i quali all'evidenza risultano applicabili gli articoli 1, comma 4, del decreto-legge n. 2/2006 – per come autenticamente interpretato dall'articolo 1, commi 785 e 786, della legge n. 296/2006 – e 1, comma 55, della legge n. 247/2007. Orbene, con riferimento agli indicati anni l'Inps ha chiesto ad un datore di lavoro agricolo il pagamento dei contributi commisurati al salario agricolo medio di cui all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 488/1968. La Corte costituzionale ha ritenuto corretto tale comportamento in quanto l'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 375/1993 non lede alcuna norma costituzionale. Ha precisato la Corte delle leggi che l'articolo 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 riguardo ai contributi per il maggior numero di giornate determinate mediante la stima tecnica di cui al comma 2 dello stesso articolo (e sulla base delle retribuzioni medie per l'anno) è pienamente compatibile con la garanzia della tutela previdenziale assicurata dal parametro costituzionale (articolo 38 Cost.). La stessa Corte ha ancora rilevato che l'imputazione soggettiva dei contributi non rileva nel rapporto contributivo tra datore di lavoro agricolo

---

<sup>(12)</sup> E precisamente Cass. ord. 1° agosto 2017, n. 19098.

e Inps e ciò sul presupposto che l'imputazione dei contributi previdenziali da parte dell'Inps nei riguardi dei singoli lavoratori si configura come adempimento successivo al sorgere dell'obbligazione contributiva ed al pagamento dell'importo dovuto da parte del datore di lavoro; un'operazione che, in presenza di totale omissione del datore di lavoro, l'Inps dovrà regolare ricostruendo le vicende dei rapporti che ciascun lavoratore intratteneva con il datore di lavoro<sup>(13)</sup>. In altri termini, dopo che l'Inps ha provveduto al recupero della contribuzione evasa deve necessariamente attribuirlo ai lavoratori che hanno prestato la loro attività alle dipendenze dell'impresa oggetto di ispezione. E nel fare ciò deve attribuire a ciascun lavoratore la contribuzione corrisposta in base al salario agricolo medio.

Appare di tutta evidenza che il salario medio convenzionale deve essere sempre applicato a tutta la contribuzione agricola.

Se così non fosse, si determinerebbe che uno stesso lavoratore agricolo potrebbe avere calcolata la contribuzione versata e liquidate le corrispondenti prestazioni in base a due parametri totalmente differenti. In parte in base al salario contrattuale (per i contributi versati dal datore) ed in parte in base al salario agricolo medio (per i contributi accertati in sede ispettiva).

L'irrazionalità di un'interpretazione siffatta non merita alcun commento.

Né è possibile sostenere che il parametro costituito dal salario medio deve trovare applicazione solo nelle ipotesi previste dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 375/1993.

Se così fosse, a parte la violazione del principio di razionalità sotteso all'articolo 3 della Carta fondamentale per quanto già esposto, si determinerebbe anche una palese disparità di trattamento tra lavoratori che hanno svolto un'identica attività lavorativa. Si determinerebbe, cioè, che un lavoratore, per esempio centunista, al quale è stata riconosciuta la contribuzione in forza dell'attività ispettiva dell'Inps si vedrebbe riconosciuta la contribuzione e le prestazioni previdenziali temporanee in base al salario medio convenzionale, mentre un identico lavoratore centunista che ha avuto regolarmente versati i contributi da parte del datore sulla base del salario contrattuale si vedrebbe riconosciuta la contribuzione e le prestazioni previdenziali temporanee in base a quest'ultimo parametro. In siffatta evenienza non è chi non veda la palese violazione dell'articolo 3 Cost.

Le considerazioni esposte portano a ritenere che il riferimento alle leggi contenuto nell'articolo 1 del decreto-legge n. 338/1989 deve ricomprendere anche l'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 488/1968. Di conseguenza, nelle ipotesi in cui il salario agricolo medio è superiore al c.d. salario contrattuale i contributi agricoli e le prestazioni previdenziali temporanee riferite ai lavoratori dello stesso settore devono essere parametrati al primo.

---

<sup>(13)</sup> Cass. n. 19098/2017, cit.

Ed è proprio la peculiarità del settore agricolo <sup>(14)</sup> che consente di differenziare il sistema di individuazione della retribuzione di riferimento ai fini previdenziali e contributivi. Su tali presupposti è possibile ritenere che la determinazione secondo il salario agricolo medio permette di superare il vaglio di costituzionalità del medesimo sistema in quanto la condizione di miglior favore dei lavoratori agricoli trova fondamento nel particolare modo di svolgimento del rapporto. Inoltre, tale differenziazione impedisce un vaglio in forza dell'articolo 3 Cost. sotto l'aspetto della disparità di trattamento perché le condizioni raffrontabili sarebbero, all'evidenza, differenti. Rimarrebbe, eventualmente, una valutazione della normativa riferita in relazione al principio di logicità di cui al medesimo articolo 3 della Carta fondamentale. Ma sotto tale profilo si ritiene che riconoscere una prestazione di maggiore importo a lavoratori con minori tutele quali sono i lavoratori agricoli a tempo determinato non violi alcun precetto di logica costituzionale.

Ma tali considerazioni, all'evidenza, vengono meno se anche per i lavoratori agricoli trovano applicazione i criteri di rilevamento e di computo della retribuzione contributiva e previdenziale.

In siffatta ipotesi, la differenziazione salariale territoriale di cui si è sopra riferito darebbe luogo al contrasto, oltre che con le norme costituzionali citate (articoli 3 e 36 Cost.), anche con l'articolo 38 della medesima Carta fondamentale. E ciò sia in relazione allo stretto nesso tra l'articolo 36 e l'articolo 38, sia in quanto verrebbe violato il principio di adeguatezza di cui al secondo comma del medesimo articolo 38 Cost.

## 5. Conclusioni

La superiore esposizione normativa ed i principi correlati portano a ritenere che le regole di individuazione del salario agricolo minimo contenuto nei CCNL e nei conseguenti contratti provinciali determina un sostanziale sistema di gabbie salariali che non può trovare fondamento giustificativo nei precetti costituzionali di cui agli articoli 3 e 36 della Carta fondamentale. A ciò è da aggiungere che, se si dovesse ritenere non più applicabile agli operai a tempo determinato del settore agricolo il sistema di rilevamento ed applicazione del salario agricolo medio, i vizi di legittimità costituzionale riscontrati riguardo al salario contrattuale si ripercuoterebbero anche sul salario contributivo e previdenziale con l'aggiunta, per questi ultimi, della violazione dell'articolo 38, secondo comma, della Legge fondamentale.

---

<sup>(14)</sup> Si veda C. cost. 24 luglio 1986, n. 213.

## La prova del rapporto di lavoro agricolo subordinato

*di Valentina Ricchezza*

**Abstract** – Il contributo, partendo dalle peculiarità del lavoro subordinato agricolo che, in quanto condizionato dalla stagionalità della produzione e, quindi, dai cicli della lavorazione è volatile per antonomasia, si incentra sulla valenza della c.d. iscrizione negli elenchi e sulla ripartizione dell'onere probatorio nel giudizio allorquando il bracciante richieda l'accertamento del rapporto di lavoro per il riconoscimento della prestazione previdenziale ripetuta dall'Inps. L'individuazione della natura giuridica dell'iscrizione negli elenchi unitamente al valore da attribuirsi ai verbali ispettivi sono profili determinanti in questo tipo di controversie per garantire l'effettività delle tutele.

**Abstract** – The contribution, starting from the peculiarities of agricultural subordinate work which, as it is conditioned by the seasonality of production and, therefore, by the processing cycles is volatile par excellence, focuses on the value of the so-called registration in the lists and on the distribution of the burden of proof in the judgment when the laborer requests verification of the employment relationship for the recognition of the social security benefit repeated by the INPS. The identification of the legal nature of the registration in the lists together with the value to be attributed to the inspection reports are crucial profiles in this type of disputes to guarantee the effectiveness of the protections.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Le peculiarità del lavoro subordinato in agricoltura. – 3. Il trattamento previdenziale dei lavoratori subordinati in agricoltura: l'iscrizione negli elenchi e la natura dell'iscrizione. – 4. Il disconoscimento del rapporto di lavoro in agricoltura e la tutela processuale: la decadenza, i verbali ispettivi, il ruolo del giudice del lavoro.

### 1. Premessa

Il tema che mi è stato affidato è un tema “classico” per i giudici di merito e forse anche “scontato” a prima lettura. La ripartizione dell'onere probatorio è la regola processuale che consente al giudicante di orientare la decisione verso il rigetto o l'accoglimento a seconda dell'assolvimento o meno dalla parte processuale sulla quale esso grava. Sino a qui nulla di nuovo.

Prima di analizzare questo tema consentitemi, tuttavia, una breve premessa che potrà, *prima facie*, apparire distonica, ma oltre a costituire il filo rosso del mio discorso, è necessitata proprio dal titolo di questo convegno *Effettività delle tutele del lavoro in agricoltura*.

Le questioni inerenti al lavoro agricolo, nell'ambito della speculazione giuslavoristica, hanno da sempre rivestito un ruolo marginale proprio per l'evoluzione del contesto produttivo e, quindi, economico della società industrializzata, caratterizzata da una progressiva meccanizzazione anche dei processi di produzione in agricoltura.

Eppure, scrive Leogrande:

Come vivono i braccianti di oggi è un mistero, solo di rado scalfito dalle inchieste della magistratura, da un articolo di giornale, dai rapporti di Medici senza frontiere o dalle testimonianze di un prete che è entrato in contatto con queste realtà. Ma ciò che accade oggi non viene dal nulla, viene da lontano. Dalle ferite non sanate del sud contadino. Da una violenza irrisolta che torna ad esplodere in episodi che sovente finiscono sulle pagine di cronaca nera, pur essendo sedimenti di storia e non fatti sporadici, irrazionali. È un'onda lunga che riaffiora. E poiché, in un modo o nell'altro, dalle campagne veniamo tutti, poiché non c'è famiglia italiana, gruppo, classe, partito che possa dichiararsi estraneo a quella che è stata l'evoluzione del lavoro agricolo, in quella rivoluzione lenta siamo tutti coinvolti. Ci sono fili invisibili che portano alle matasse aggrovigliate del passato.

Nessuno può tirarsi fuori, conviene dipanarle <sup>(1)</sup>.

La produzione cinematografica ci offre uno spaccato del sostanziale immobilismo delle condizioni dei braccianti agricoli di ieri e di oggi.

Nel film neorealista *Riso Amaro* di De Santis del 1948 compare la protagonista che insieme alle altre mondine delle campagne del vercellese erano costrette per ore ed ore a camminare sotto il sole, con i piedi nel fango, ricurve sotto gli occhi del padrone che le richiamava non appena alzavano la testa; il riso era amaro proprio per la fatica e la sofferenza sopportata da queste ragazze.

Nel 2020 viene presentato il film *Spaccapietre*, dei fratelli De Serio, che narra dei braccianti delle campagne pugliesi partendo dalla storia di cronaca reale, la morte di Paola Clemente, deceduta a 49 anni il 13 luglio 2015, ad Andria, mentre raccoglieva l'uva sotto al sole, per due euro l'ora.

---

<sup>(1)</sup> A. LEOGRANDE, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Feltrinelli, 2016, p. 27.

È del 2022 il documentario *One Day One Day*, prodotto all'estero e presentato nelle scuole italiane e solo in alcune sale cinematografiche a partire dal giugno del 2022, che racconta le vite dei braccianti agricoli all'interno della baraccopoli di Borgo Mezzanone, in provincia di Foggia, condizione condivisa da oltre 500.000 migranti che vivono senza documenti e in estrema precarietà nel nostro Paese, cercando rifugio e lavoro nelle campagne.

Il mercato della forza lavoro in agricoltura è caratterizzato dallo sfruttamento. Se consideriamo i dati offerti proprio dal VI rapporto *Agromafie e caporalato* dell'Osservatorio Placido Rizzotto vediamo che un quarto degli occupati in agricoltura è irregolare e che il tasso di irregolarità nelle regioni del sud – e intendiamo Puglia, Calabria, Campania, Sicilia e Lazio – è pari al 40% mentre oscilla tra il 20% e il 30% nelle regioni del centro nord. Il tasso delle irregolarità dei dipendenti del settore agricolo è pari al 36,3% ed è il secondo più alto dopo i servizi alle persone. Sempre guardando ai dati dell'Osservatorio, le ispezioni condotte dall'INL nel 2021 hanno riguardato nel 9% dei casi il settore agricolo, il riscontro irregolare è stato pari al 55%.

Lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, contrariamente a quanto si possa ingenuamente pensare, è risalente ed involge numerosi piani e profili che tra loro si intersecano: etico, sociale, economico, giuridico <sup>(2)</sup>.

Dal punto di vista *sociale* la manodopera bracciantile è stata da sempre caratterizzata dalla forza lavoro meno istruita nella gerarchia sociale e, quindi, più debole fisiologicamente. La scarsa consapevolezza dei diritti da parte della forza lavoro si presta agevolmente a prevaricazioni datoriali e tale assioma può essere considerato comune alla condizione di tutti i prestatori di lavoro, ma in agricoltura acquista ancora maggiore rilevanza stante l'analfabetismo e la condizione di povertà che caratterizza coloro che sono occupati in tale settore, quindi estremamente vulnerabili.

Vi è poi il fattore *economico*, che ha determinato un mutamento del volto dell'agricoltura: l'industrializzazione ha sicuramente inciso non solo sulle tecniche di produzione agricola ma anche sulle condizioni dei lavoratori perché, progressivamente, si è avuta un'agricoltura sempre più orientata verso i profitti e la commercializzazione dei prodotti ha determinato, nel tentativo di realizzare la massimizzazione dei ricavi, una minimizzazione dei costi di produzione. Costo per eccellenza è quello derivante dalla manodopera e ciò ha sicuramente implementato le forme di lavoro c.d. nero o irregolare o anche grigio.

---

<sup>(2)</sup> V. RICCHEZZA, *Violazione dei diritti umani e concorrenza sleale in agricoltura. Il caporalato*, in *Le pratiche commerciali sleali e gli illeciti agroalimentari*, Quaderno del corso del 12-14 ottobre 2022, Giuffrè, 2024, p. 145 ss.

La pletera di lavoratori irregolari è sempre stata significativa in questo settore non solo per lo scarso livello culturale ma anche per la condizione sociale di bisogno nella quale molti versano che li rende oggetto di ricatto.

I fenomeni migratori regolari e, soprattutto, irregolari hanno sicuramente alimentato lo sfruttamento del lavoro in agricoltura in presenza di un impianto legislativo che, progressivamente, ha cercato di correggere il tiro ma che è stato, a lungo, del tutto inefficace ed inefficiente.

Il mercato del lavoro agricolo, considerato da sempre lavoro di serie B, ha assunto la fisionomia, come sostenuto da taluni in dottrina, della camera di compensazione, il c.d. rifugio occupazionale <sup>(3)</sup>. In passato le campagne del Mezzogiorno erano luoghi di passaggio per gli immigrati che, in attesa di sanatorie o assunzioni si spostavano, poi, nelle fabbriche del Nord; oggi, viceversa, è sempre crescente il numero di migranti che, perso il lavoro in altri settori, si spostano nelle campagne. Del resto la relazione con la disciplina dell'immigrazione genera un circolo vizioso <sup>(4)</sup>: irregolarità del soggiorno/irregolarità del lavoro perché la circostanza che la regolarità del soggiorno sia subordinata all'esistenza di un contratto di lavoro implica una doppia torsione ai danni dell'immigrato che, accanto al bisogno che lo induce ad accettare qualsiasi condizione contrattuale, deve siglare comunque un qualsiasi tipo di contratto di lavoro onde poter rimanere sul territorio italiano e, nel caso sia irregolare, per effetto dell'introduzione dell'articolo 10-*bis* del decreto legislativo n. 286/1998, verserà sempre in tale condizione di irregolarità perché l'eventuale denuncia potrebbe comportare un pregiudizio per il bracciante, anziché una protezione <sup>(5)</sup>.

I numeri relativi all'impiego di manodopera straniera sono sempre più crescenti <sup>(6)</sup> e dettati per le aziende irregolari sicuramente dalla necessità di incrementare profitti.

Dal punto di vista economico la massimizzazione dei profitti perseguita dalla grande distribuzione organizzata (GDO) ed attuata attraverso doppie aste al ribasso e sottocosto ha piegato la filiera e, sicuramente, alimentato le politiche di

---

<sup>(3)</sup> C. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento del (bisogno di) lavoro*, in *LD*, 2019, n. 1.

<sup>(4)</sup> La ricostruzione è molto puntuale e ragionata in V. LECCESE, D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, 2018, n. 55.

<sup>(5)</sup> V. PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in V. FERRANTE (a cura di), *Economia 'informale' e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, V&P, 2017.

<sup>(6)</sup> Secondo uno studio del Crea, fatto 100 il numero degli italiani dediti all'agricoltura nel 1989, lo stesso scende a 32 nel 2017; mentre quello degli stranieri sale, nello stesso periodo, da 100 a 1.500.

riduzione dei costi primo fra tutti quello del lavoro e della sicurezza sul lavoro (7).

Passando ora al profilo *giuridico*, nel corso di questi anni, tuttavia, molteplici sono stati gli interventi normativi che hanno cercato di arginare il fenomeno dello sfruttamento del lavoro in agricoltura offrendo una tutela sia in ambito penalistico che lavoristico (8). Non è oggetto del mio intervento e dell'incontro tale analisi ma voglio evidenziare che il dato comune è l'*assenza di metodo* nella regolamentazione di un sistema complesso e la risposta a vicende di cronaca estremamente dolorose – la dimensione sociologica a cui prima facevo cenno (9) – che, nel lungo periodo ma anche nel breve e medio, si sono rivelate del tutto inadeguate.

L'intermediazione illecita nel rapporto di lavoro agricolo che, nella sua declinazione patologica assume i contorni del caporalato, è spesso accompagnata dal fenomeno dei c.d. falsi braccianti: lavoratori che sono denunciati come tali ma che non hanno mai lavorato la terra, oppure lavoratori che, denunciate le giornate minime per ricevere le prestazioni previdenziali, cessano il rapporto di

---

(7) Il d.lgs. n. 198/2021, attuativo della direttiva comunitaria del 2019, mira ad arginare proprio le pratiche commerciali sleali e, pur non contenendo profili di disciplina volti a regolamentare il rapporto di lavoro in agricoltura, costituisce uno strumento di regolamentazione delle pratiche commerciali agricole. Sicuramente, per effetto della sua introduzione, non può più essere invocata, da parte dei piccoli imprenditori, l'impossibilità di "stare sul mercato" se non attraverso sacche di illegalità se il mercato è trasparente e l'incontro tra domanda ed offerta, nella commercializzazione del prodotto, non è viziato.

(8) L'art. 603-bis c.p., rubricato *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, trova ingresso nel nostro sistema giuridico per effetto del d.l. n. 138/2011, convertito dalla l. n. 148/2011. La disposizione viene concepita come strumento per colmare «una vera e propria lacuna nel sistema repressivo delle distorsioni del mercato del lavoro». Questo strumento, tuttavia, come autorevolmente evidenziato da molti commentatori, si manifestò ben presto inefficace nella repressione del caporalato come dimostrato dai pochissimi procedimenti penali a carico degli intermediatori. Sempre vicende dolorose di cronaca hanno indotto il legislatore a rielaborare la disciplina cercando di colmare quest'inefficienza attraverso una tutela maggiormente strutturata. Il riferimento è alla novella dell'art. 603-bis c.p. per effetto della l. n. 199/2016. Quest'ultima – intitolata *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo* – oltre a riformare l'art. 603-bis c.p., prevedendo sanzioni anche per l'utilizzatore della manodopera irregolare, ha introdotto strumenti di tipo promozionale e preventivo per regolare talune delle cause strutturali dei fenomeni di sfruttamento. La l. n.199/2016 – nota anche come legge sul caporalato – accanto ai profili di tutela penalistica contempla anche profili lavoristici. Tale disciplina, tuttavia, relativamente all'intermediazione illecita di manodopera non deve essere interpretata isolatamente ma deve essere esaminata unitamente alle altre previsioni di legge che regolamentano l'istituto sul versante giuslavoristico e, quindi, l'art. 40 del d.lgs. n. 81/2015 in tema di somministrazione e, al contempo, il novellato art. 18 del d.lgs. n. 276/2003.

(9) L'art. 603-bis c.p. viene introdotto come risposta alla protesta dei braccianti di Rosarno del 2010.

lavoro e continuano a lavorare in nero, integrano fenomeni che condizionano, negativamente, l'attività dell'interprete.

In molti agisce il pregiudizio che l'accertamento operato dall'ente previdenziale di disconoscimento del rapporto di lavoro in agricoltura sia veritiero per antonomasia e un eventuale accertamento della sussistenza del predetto possa aversi solo dopo aver accertato l'osservanza del termine decadenziale di cui all'articolo 22 del decreto-legge n. 7/1970.

Ed ecco allora che, per effetto di questa ricostruzione, spesso necessitata dalla ingente quantità di procedimenti aventi questo oggetto, in molti tribunali meridionali, vi è un mutato approccio e, camaleonticamente, un "mutamento di pelle" del sistema previdenziale agricolo che, quantunque concepito in un'ottica protezionistica per garantire l'effettività della tutela di un lavoratore debole e al contempo povero, perde la sua effettività e la sua stessa connotazione tipica.

La mia analisi, quindi, partendo dalle peculiarità del rapporto di lavoro subordinato in agricoltura si incentrerà sulla valenza della c.d. iscrizione negli elenchi e sulla ripartizione dell'onere probatorio nel giudizio allorquando il bracciante richieda l'accertamento del rapporto di lavoro per l'iscrizione negli elenchi ovvero per il riconoscimento della prestazione previdenziale ripetuta dall'Inps, senza tralasciare, nell'ambito di questo bilanciamento, il valore assunto dai verbali ispettivi.

## **2. Le peculiarità del lavoro subordinato in agricoltura**

Il lavoro subordinato agricolo, in quanto condizionato dalla stagionalità della produzione e, quindi, dai cicli della lavorazione è volatile per antonomasia con la conseguenza che, contrariamente al rapporto di lavoro subordinato non agricolo, che si presume a tempo indeterminato, quello in agricoltura è a tempo determinato e, al contempo, assume una diversa fisionomia l'accertamento della sussistenza della subordinazione nelle controversie qualificatorie.

In ordine alla tipologia negoziale abbiamo testé sottolineato la prevalenza del contratto a tempo determinato; in tal senso si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità <sup>(10)</sup>.

Ulteriore peculiarità del lavoro agricolo rinviene dalla inapplicabilità della normativa legale in tema di contratti a termine, disposta perché le aziende possono sempre ricorrere al lavoro a tempo determinato senza che siano osservate le formalità e le preclusioni operanti per il rapporto di lavoro a termine, quali ad esempio diritto di precedenza, limiti di contingentamento, vincoli di proroga, reiterazioni o intervalli di tempo.

---

<sup>(10)</sup> Si veda Cass., sez. un., 13 gennaio 1997, n. 265; Cass. 10 aprile 2000, n. 4523.

Questo implica, non una pretermissione di qualsivoglia garanzia ma che le garanzie siano offerte da diversa fonte, che è quella contrattuale che costituisce la fonte primaria della regolamentazione dei rapporti di lavoro. Va precisato che in ambito negoziale sono state previste delle garanzie per i lavoratori assunti a tempo determinato onde assicurare una continuità nella prestazione lavorativa resa; ad esempio è stato riconosciuto il diritto alla trasformazione del rapporto a termine in rapporto a tempo indeterminato quando i lavoratori abbiano effettuato presso la stessa azienda nell'arco di 12 mesi dalla data di assunzione almeno 180 giornate di lavoro effettivo; questa era la previsione contenuta nel precedente CCNL (articolo 23) poi confermata in sede di accordo di rinnovo; l'articolo 20 CCNL contempla poi il diritto alla riassunzione per le stesse lavorazioni. Sebbene nel settore agricolo la contrattazione collettiva anche nazionale proliferi per la pluralità di associazioni datoriali, il contratto leader resta quello per gli operai agricoli e florovivaisti rinnovato nel 2018, valido nel periodo 2018-2021, che si applica a circa 900mila lavoratori. Tale contratto è stato poi rinnovato nel 2022 con un accordo, sottoscritto sul versante datoriale da Confagricoltura, Col-diretti e Cia e sul versante sindacale da Fai-Cisl, Uila-Uil e Flai-Cgil, con scadenza dicembre 2025 e molteplici novità per gli operai agricoli <sup>(11)</sup>.

Accanto alla contrattazione collettiva, sempre in chiave eccentrica, emerge la centralità degli usi tra le fonti del diritto. Essi sono richiamati tanto dalla contrattazione collettiva quanto dalle leggi pensiamo, ad esempio, all'articolo 2139 c.c. che riconosce lo scambio di manodopera tra gli imprenditori secondo gli usi. Per quanto concerne, invece, il profilo qualificatorio va evidenziato che il lavoro subordinato agricolo presenta delle peculiarità con riferimento alla eterorganizzazione e alla eterodirezione, indici distintivi della subordinazione, che devono essere declinati con riferimento alle caratteristiche precipue del lavoro agricolo e alla ciclicità della produzione e, quindi, dell'attività che costituisce il nucleo del lavoro agricolo.

L'eterorganizzazione intesa come inserimento nell'altrui organizzazione lavorativa, impiego di attrezzature altrui, assenza di rischio economico sono caratteri precipui anche della prestazione agricola. Così come l'eterodirezione intesa come messa a disposizione delle energie lavorative in favore del datore di lavoro

---

(11) Sono «ricalcolati i minimi tabellari e le relative decorrenze. Viene disciplinato l'istituto delle ferie solidali. Alle prestazioni di welfare, si aggiunge una indennità in favore delle lavoratrici a tempo indeterminato che fruiscono del congedo parentale (ex astensione obbligatoria). Le Parti si impegnano a costituire entro il 31 dicembre 2022 a favore degli operai agricoli a tempo indeterminato una cassa rischio vita, per eventi che si verificheranno a decorrere dal 1° gennaio 2023. L'accordo decorre dal 1° gennaio 2022 e scadrà il 31 dicembre 2025» (IPSOA QUOTIDIANO, [Rinnovato il CCNL operai agricoli: arriva la cassa rischio vita](#), in [www.ipsoa.it](#), 22 giugno 2022).

ovvero come relazione sinallagmatica di scambio della prestazione dietro corrispettivo <sup>(12)</sup>.

Non sono tipizzanti il lavoro in agricoltura, viceversa, l'esercizio del potere di controllo datoriale ovvero la predeterminazione dell'orario di lavoro ovvero il carattere continuo della prestazione in ragione della ripetitività delle attività svolte e della loro semplicità <sup>(13)</sup>. Ne consegue che l'indagine giudiziaria ai fini del riconoscimento della subordinazione nell'ipotesi di cancellazione degli elenchi deve essere condotta secondo i canoni ermeneutici tradizionali, quindi, con la peculiarità del carattere discontinuo dell'opera e la ripetitività che esclude la prova del controllo assiduo datoriale, implicando il carattere discontinuo dell'opera.

### **3. Il trattamento previdenziale dei lavoratori subordinati in agricoltura: l'iscrizione negli elenchi e la natura dell'iscrizione**

I profili di specialità propri del rapporto di lavoro agricolo permangono anche con riferimento alle tutele previdenziali.

Queste ultime, contrariamente a quanto accade per le altre categorie di lavoratori, rispondono non biunivocamente al principio contributivo che è alla base dei trattamenti previdenziali ma ad istanze solidaristiche, volte cioè ad integrare il reddito di lavoratori che, stante le caratteristiche precipue della prestazione, contraddistinta da ciclicità e stagionalità, sono inoccupati – almeno formalmente – per lunghi periodi dell'anno e, quindi, a fornire agli stessi degli strumenti per poter condurre un tenore di vita quantomeno dignitoso (pensiamo che la manodopera agricola è formata per circa il 90% da braccianti e che la spesa pubblica si attesta di solito intorno a circa 2 miliardi di spesa annua).

Un esempio può essere quello della disoccupazione agricola, regolata autonomamente rispetto a quella ordinaria e caratterizzata da una serie di profili di discontinuità.

Essa è erogata in relazione alle giornate lavorate nell'anno precedente e risponde ad una *ratio* solidaristica perché è volta ad assicurare al bracciante un reddito annuo che gli garantisca un tenore di vita minimamente dignitoso. È indubbio che questa misura differisca dalle altre di natura previdenziale atteso che va a

---

<sup>(12)</sup> Sul punto si veda Cass. 6 novembre 1992, n. 12033, Cass. 4 luglio 1996, n. 11178, Cass. 2 settembre 2000, n. 11502, Cass. 4 novembre 2000, n. 14414, Cass. 20 marzo 2001, n. 3975, Cass. 23 gennaio 2004, n. 1218, che escludono per le caratteristiche ontologiche della ciclicità della produzione la continuità.

<sup>(13)</sup> Cfr. Cass., sez. un., n. 265/1997, cit., nonché Cass. 25 maggio 1978, n. 2654, Cass. 11 giugno 1990, n. 5649, Cass. 18 febbraio 2000, n. 1884.

coprire un evento, quello della disoccupazione, che non è aleatorio – come generalmente accade – ma prevedibile, stante la ciclicità dell'attività e, proprio perché prescinde dallo stato di attuale disoccupazione, può ritenersi dotata di natura assistenziale.

La Corte costituzionale ha cercato da anni di fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata in una materia fortemente disorganica e caratterizzata da continua evoluzione sino a lanciare un monito <sup>(14)</sup> al legislatore di valutare una riorganizzazione e nuova disciplina del trattamento di disoccupazione alla luce delle trasformazioni che si sono avute dell'impresa agricola.

Tale prestazione, così come l'indennità di maternità e di malattia, per essere erogata presuppone oltre al requisito contributivo minimo anche l'iscrizione negli elenchi nominativi.

Per tutti e tre gli eventi il rapporto giuridico previdenziale si basa proprio sull'iscrizione negli elenchi nominativi.

Con riferimento all'indennità di malattia l'articolo 4, primo comma, del decreto legislativo luogotenenziale n. 212/1946 recita: «Il diritto alle prestazioni dell'assicurazione di malattia per i lavoratori agricoli sorge con la iscrizione negli elenchi nominativi di cui al R. decreto 24 settembre 1940, n. 1949, e decorre dalla data di validità degli elenchi medesimi».

Con riferimento all'indennità di disoccupazione l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1049/1970 statuisce tutt'oggi che «agli stessi spetta l'indennità di disoccupazione qualora risultino iscritti negli elenchi di cui all'articolo 12 del r.d. 24 n. 1949/1940, e successive modificazioni, per almeno un anno oltre che per quello per il quale è richiesta l'indennità, ed abbiano conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri».

La disciplina degli elenchi emanata nel 1940 è stata oggetto di varie modifiche, ultima quella del 2011.

All'origine, il regio decreto n. 1949/1940, prevedeva un elenco nominativo principale ed elenchi suppletivi trimestrali, destinati a contenere le variazioni rispetto al primo elenco e, in particolare, la data di decorrenza della iscrizione e della cancellazione dall'elenco principale. Entrambi gli elenchi erano pubblicati all'albo pretorio del comune per quindici giorni e il prefetto, mediante affissione con manifesto, notiziava della pubblicazione e del termine utile per presentare ricorso (articolo 12, quarto comma). Non era prevista alcuna comunicazione individuale all'interessato del provvedimento di mancata iscrizione nell'elenco.

Con l'articolo 7 del decreto-legge n. 7/1970 – convertito dalla legge n. 83/1970 – il compito di compilare gli elenchi principali e suppletivi fu trasferito alla Commissione locale per la manodopera agricola, cui fu assegnato anche il compito di

---

<sup>(14)</sup> Con la sentenza 28 febbraio 2019, n. 30, punto 5.2.1 del *Considerato in diritto*.

accertare le giornate lavorative effettivamente prestate. In tal modo gli elenchi iniziarono a contenere non più i soli nominativi dei lavoratori iscritti, ma anche il numero delle giornate prestate.

Il successivo articolo 17 introdusse per la prima volta la comunicazione al lavoratore interessato di un provvedimento diverso dagli elenchi, ossia il provvedimento di cancellazione dagli elenchi nominativi; il secondo comma fece decorrere dalla notificazione del provvedimento il termine di trenta giorni per l'impugnazione, mentre restò ferma, a norma del comma precedente, l'impugnazione dell'elenco nominativo nel termine di trenta giorni dalla sua pubblicazione.

La comunicazione del provvedimento di cancellazione venne meno ad opera dell'articolo 6 della legge n. 459/1972, che sopprime il secondo comma dell'articolo 17 del decreto-legge n. 7/1970, ma fu poi reintrodotta dall'articolo 8, comma 5, del decreto legislativo n. 375/1993, che prevede la notifica al lavoratore interessato del provvedimento – allora adottato a seguito di accertamento dello SCAU – di cancellazione dall'elenco nominativo, oltre che di non iscrizione totale o parziale, e fissò il termine di trenta giorni da tale comunicazione per l'impugnazione del provvedimento davanti alla Commissione provinciale della manodopera (articolo 11, decreto legislativo n. 375/1993).

Negli anzidetti termini il sistema venne mantenuto dagli articoli 9-ter, 9-quinquies e 9-sexies del decreto-legge n. 510/1996 convertito dalla legge n. 608/1996, con i quali si attribuirono all'Inps le funzioni già proprie dello SCAU e si precisò che la decisione di accoglimento sul ricorso di cui all'articolo 11 del decreto legislativo n. 375/1993 desse titolo alle prestazioni previdenziali e assistenziali previste dalla legge. L'unica variazione riguardò la sostituzione degli elenchi suppletivi trimestrali con elenchi integrativi trimestrali, i quali – come quelli annuali – dovevano contenere il nominativo dei lavoratori e le giornate lavorative prestate; per il resto, fu mantenuta la distinzione tra l'elenco nominativo, sia annuale che trimestrale, e i provvedimenti riguardanti il singolo lavoratore, già disciplinati all'articolo 8 del decreto legislativo n. 375/1993 e indicati dall'ultimo periodo del comma 4 del citato articolo 9-quinquies, come di «riconoscimento o di disconoscimento di giornate lavorative intervenute dopo la compilazione e pubblicazione dell'elenco nominativo annuale», con la conseguenza che, mentre gli elenchi nominativi annuali e gli elenchi integrativi trimestrali dovevano essere comunicati mediante affissione all'albo pretorio per quindici giorni, i provvedimenti di disconoscimento intervenuti nelle more, secondo quanto già previsto dall'articolo 8, ultimo comma, del decreto legislativo n. 375/1993, dovevano essere comunicati dall'Inps al lavoratore interessato (cfr. articolo 9-quinquies, comma 4, ultimo periodo, decreto-legge n. 510/1996).

Il sistema normativo dianzi descritto è stato tuttavia inciso in modo radicale dall'articolo 38 del decreto-legge n. 98/2011 (convertito dalla legge n. 111/2011).

Il comma 6 di tale disposizione ha anzitutto aggiunto l'articolo 12-*bis* al regio decreto n. 1949/1940, con il quale si è stabilito che «con riferimento alle giornate di occupazione successive al 31 dicembre 2010, dichiarate dai datori di lavoro e comunicate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ai sensi dell'articolo 6, commi 1, 3 e 4, del d.lgs. n. 375/1993, per gli operai agricoli a tempo determinato, per i compartecipanti familiari e per i piccoli coloni, gli elenchi nominativi annuali di cui all'articolo 12 sono notificati ai lavoratori interessati mediante pubblicazione telematica effettuata dall'INPS nel proprio sito internet entro il mese di marzo dell'anno successivo secondo specifiche tecniche stabilite dall'Istituto stesso». Il successivo comma 7 ha poi stabilito che a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono soppressi gli elenchi nominativi trimestrali di cui all'articolo 9-*quinquies* del decreto-legge n. 510/1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 608/1996.

In caso di riconoscimento o di disconoscimento di giornate lavorative intervenute dopo la compilazione e la pubblicazione dell'elenco nominativo annuale, l'Inps provvede alla notifica ai lavoratori interessati mediante la pubblicazione, con le modalità telematiche previste dall'articolo 12-*bis* del regio decreto n. 1949/1940, di appositi elenchi nominativi trimestrali di variazione. Sebbene il comma 7 non rechi abrogazione espressa né dell'articolo 8, comma 5, del decreto legislativo n. 375/1993, né dell'articolo 9-*quinquies*, comma 4, del decreto-legge n. 510/1996, si tratta tuttavia di una conseguenza necessariamente connessa alla modifica che esso ha apportato alla funzione dell'elenco trimestrale: diversamente da quanto era statuito in precedenza, i provvedimenti di disconoscimento intervenuti a seguito di accertamenti dell'Inps non sono più distinti dall'elenco trimestrale che prima, giusta l'articolo 9-*quinquies*, comma 2, del citato decreto, era deputato semplicemente a indicare i nominativi dei lavoratori e le giornate di lavoro prestato, ma entrano a far parte degli elenchi trimestrali di variazione, e la notificazione di tali provvedimenti, che in base agli articoli 8, comma 5, decreto legislativo n. 375/1993, e 9-*quinquies*, decreto-legge n. 510/1996, avveniva mediante comunicazione individuale all'interessato, avviene ora con la pubblicazione dell'elenco trimestrale, secondo le stesse modalità previste per la pubblicazione sul sito Inps degli elenchi nominativi annuali.

Con l'articolo 43, comma 7, del decreto-legge n. 76/2020 – convertito dalla legge n. 120/2020 – il legislatore, modificando il comma 7 dell'articolo 38, decreto-legge n. 98/2011, ha ripristinato la notifica al singolo lavoratore del provvedimento di disconoscimento delle giornate lavorative: nel caso di specie, si tratta infatti di disconoscimenti adottati nella vigenza dell'originaria formulazione della disposizione, e dunque notificati mediante pubblicazione telematica dell'elenco trimestrale, sebbene riferiti a iscrizioni negli elenchi nominativi annuali antecedenti l'annualità 2011.

I dubbi di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 7, del decreto-legge n. 98/2011 sono stati dichiarati manifestamente infondati. La Corte costituzionale<sup>(15)</sup> ha ritenuto che il sistema della notificazione dei disconoscimenti mediante pubblicazione nel sito dell'Inps costituisce forma di pubblicità idonea ad integrare gli estremi della conoscenza *erga omnes* dell'atto e a far decorrere il termine decadenziale di impugnazione, avendo il legislatore temperato la necessità di assicurare efficienza e speditezza dell'attività della pubblica amministrazione con la garanzia di un'adeguata conoscibilità del provvedimento impugnabile da parte del lavoratore interessato, assicurando tempi ragionevoli per poter acquisirne la conoscenza tramite la visione del sito istituzionale. E non essendo stata in questa sede sollevata alcuna questione concernente la ragionevolezza del periodo temporale di pubblicazione, che il giudice delle leggi ha invece ritenuto sindacabile esclusivamente dal giudice ordinario, risultando fissato in quindici giorni dalla circolare Inps 14 giugno 2012, n. 82.

Con la circolare 21 marzo 2012, n. 43, rubricata *Modalità di pubblicazione degli elenchi e di accesso da parte dei soggetti interessati*, l'Inps, al fine di fornire indicazioni operative, ha implicitamente ritenuto che il rinvio all'articolo 12-bis di cui al regio decreto n. 1949/1940 per la notificazione degli elenchi trimestrali di variazione afferisca esclusivamente alle sole modalità telematiche di pubblicazione degli elenchi annuali, propendendo per un'interpretazione meramente letterale della disposizione in commento ed estensiva rispetto al ristretto ambito operativo riservato dalla novella alla pubblicazione telematica degli elenchi annuali.

In altri termini secondo l'interpretazione dell'Istituto anche le variazioni concernenti le annualità antecedenti al 2011 devono essere contenute negli elenchi di variazione pubblicati telematicamente e la pubblicazione telematica equivale a comunicazione per gli interessati.

Nel § 2 della circolare si legge, con riferimento agli elenchi trimestrali, che:

Si porta, altresì, a conoscenza che, con le medesime modalità [telematiche], saranno pubblicati gli elenchi trimestrali di variazione per i riconoscimenti e/o disconoscimenti di giornate lavorative intervenuti successivamente alla pubblicazione degli elenchi nominativi principali valevoli per l'anno 2011.

Nei suddetti elenchi confluiranno anche le variazioni valevoli per l'anno 2010 e precedenti.

La pubblicazione degli elenchi di variazione avrà, ad ogni effetto di legge, valore di notifica al soggetto interessato e pertanto non dovrà essere notificata individualmente la notizia dell'intervenuta variazione.

---

<sup>(15)</sup> C. cost. 23 marzo 2021, n. 45.

Con la successiva circolare n. 82/2012 citata *supra*, l'Inps ha chiarito le modalità di compilazione e di pubblicazione degli elenchi di variazione trimestrali chiarendo che essi conterranno non solo le giornate a far data da gennaio 2011 ma anche quelle antecedenti. In particolare la circolare ha, altresì, scandito anche i tempi di pubblicazione degli elenchi di variazione:

1. entro il 15 giugno, primo elenco di variazione;
2. entro il 15 settembre, secondo elenco di variazione;
3. entro il 15 dicembre, terzo elenco di variazione;
4. entro il 10 maggio dell'anno successivo, quarto elenco di variazione;

Gli elenchi sono pubblicati sul sito internet dell'Inps e la pubblicazione, che avviene per 15 giorni consecutivi decorsi i quali non sono più visualizzabili, ha il valore di notifica ed espressamente è statuito che non sarà inviata individualmente una comunicazione attestante il disconoscimento.

La Corte di Cassazione, a seguito di questa ricostruzione dell'evoluzione normativa dell'iscrizione negli elenchi e dell'applicabilità retroattiva della cancellazione telematica anche alle giornate antecedenti al 2011, con sentenza 24 gennaio 2023, n. 2126, ha affermato il principio di diritto secondo cui «La notificazione al lavoratore interessato del disconoscimento di giornate lavorative mediante la pubblicazione telematica da parte dell'INPS nel proprio sito internet, ai sensi dell'art. 38, comma 7, d.l. n.98/2011 – conv. nella l. n. 111/2011, nel testo antecedente alla modifica apportata dall'art. 43, comma 7, d. l. n. 76/2020 – conv. nella l. n. 120/2020, concerne anche le giornate lavorative oggetto di iscrizione negli elenchi nominativi annuali antecedenti l'entrata in vigore della norma», avallando così l'interpretazione offerta dal giudice delle leggi.

L'iscrizione negli elenchi nominativi, quale elemento fondante per l'erogazione della prestazione previdenziale, è un istituto che risponde alle peculiarità del lavoro in agricoltura: saltuarietà della prestazione e svolgimento della stessa, nel corso dell'anno solare, presso diversi datori di lavoro.

In altri termini attraverso il certificato di iscrizione il lavoratore agricolo aveva ed ha la possibilità di provare all'amministrazione, in tempi rapidi, l'esistenza del rapporto di lavoro utile – numero di giornate stabilite *ex lege* – per l'accesso alle prestazioni temporanee.

È evidente che l'iscrizione negli elenchi nominativi assolve ad una duplice funzione: da un lato costitutiva del rapporto giuridico previdenziale e dall'altro certificativa dell'attività di lavoro svolta dai braccianti.

Il sistema dell'iscrizione negli elenchi nominativi per l'accesso alle prestazioni temporanee potrebbe ritenersi, *prima facie*, contrastante con il principio di automaticità delle prestazioni che informa il sistema previdenziale, ma la Corte costituzionale, con le sentenze 10 giugno 1970, n. 87, e 10 novembre 1995, n. 483, ha ritenuto legittima la specialità di questo sistema che subordina l'erogazione

delle prestazioni previdenziali all'iscrizione negli elenchi che pur essendo atti attributivi di certezza legale sono privi di valore costitutivo in quanto il diritto alle prestazioni sorge sempre per effetto dell'espletamento di attività di lavoro subordinato.

In particolare con la sentenza n. 87/1970 la Corte costituzionale affermava che «il diritto alle prestazioni sorge in ogni caso dalla situazione di lavoratore subordinato, mentre gli elenchi assolvono la funzione specifica di fornire la prova della sussistenza di tale diritto». Con la sentenza n. 483/1995 la Corte costituzionale ha evidenziato che non era “esatto” asserire che l'iscrizione negli elenchi nominativi assolvesse a una funzione certificatoria del fatto costitutivo della qualità di bracciante agricolo, perché i fatti o gli atti costitutivi di uno status o di una qualità delle persone «non attingono rilevanza giuridica se non per il tramite di un atto formale, iscritto in pubblici registri [...], che li rende legalmente certi» ed è tale atto che determina il momento in cui lo status acquista efficacia per quanto concerne gli effetti nei confronti dei terzi.

Proprio sulla scia di tal impostazione la Suprema Corte aveva evidenziato che l'erogazione delle prestazioni previdenziali non può prescindere non solo dalla presenza del rapporto assicurativo ma anche dall'accertamento di un valido rapporto di lavoro che il giudice deve verificare <sup>(16)</sup>. Derivato logico-giuridico di tale impostazione è la considerazione secondo la quale l'iscrizione negli elenchi assolve una funzione di certificazione pubblica con la conseguenza che, in caso di contestazione da parte dell'ente previdenziale, l'interessato deve fornire la prova dell'esistenza di un valido rapporto di lavoro.

Peraltro, proprio sulla natura del carattere certificativo della pubblicazione delle giornate sugli elenchi annuali ai fini dell'erogazione delle prestazioni previdenziali non può essere tralasciata anche la circolare Inps 25 settembre 1995, n. 249. In ordine alla ripartizione dell'onere probatorio, successivamente, si sono avuti due arresti giurisprudenziali di legittimità <sup>(17)</sup>, che partendo dalla presunzione di legittimità che assiste l'iscrizione negli elenchi, hanno ritenuto che in caso di contestazione del rapporto sia l'Inps a dover provare l'inesistenza del rapporto di lavoro.

Rispetto a questa dicotomia sono intervenute le sezioni unite della Suprema Corte che, con sentenza 26 ottobre 2000, n. 1133, hanno ritenuto che, «con riferimento ai lavoratori subordinati a tempo determinato nel settore dell'agricoltura, il diritto dei medesimi alle prestazioni previdenziali, al momento del verificarsi dell'evento protetto, è condizionato, sul piano sostanziale, dall'esistenza di una complessa fattispecie, che è costituita dallo svolgimento di una attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un numero minimo di giornate in

---

<sup>(16)</sup> Cfr. *ex multis* Cass. 14 agosto 1998, n. 8027.

<sup>(17)</sup> Cfr. *ex multis* Cass. 16 maggio 1998, n. 4936, e 24 giugno 1999, n. 6491.

ciascun anno di riferimento, che risulti dall'iscrizione dei lavoratori negli elenchi nominativi di cui al r.d. 24 settembre 1940 n. 1949 e successive modificazioni e integrazioni o dal possesso del cosiddetto certificato sostitutivo (il quale, a norma dell'art. 4 d.lgs.lgt. n. 212/1946, può essere rilasciato a chi lo richiede nelle more della formazione degli elenchi). Pertanto, sul piano processuale, colui che agisce in giudizio per ottenere le suddette prestazioni ha l'onere di provare, mediante l'esibizione di un documento che accerti la suddetta iscrizione negli elenchi nominativi o il possesso del certificato sostitutivo (ed eventualmente, in aggiunta, mediante altri mezzi istruttori), gli elementi essenziali della complessa fattispecie dedotta in giudizio, fermo restando che il giudice del merito, a fronte della prova contraria eventualmente fornita dall'ente previdenziale (anche mediante la produzione in giudizio di verbali ispettivi), non può limitarsi a decidere la causa in base al semplice riscontro dell'esistenza dell'iscrizione – giacché quest'ultima, alla pari dei suddetti verbali ispettivi e alla stregua di ogni altra attività di indagine compiuta dalla pubblica amministrazione, ha efficacia di prova fino a querela di falso soltanto della provenienza dell'atto dal pubblico funzionario e della veridicità degli accertamenti compiuti, ma non del contenuto di tali accertamenti, qualora questi siano basati su dichiarazioni rese da terzi o, men che meno, dall'interessato – sicché lo stesso giudice deve pervenire alla decisione della controversia mediante la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi probatori acquisiti alla causa».

Con tale sentenza le sezioni unite hanno composto il contrasto insorto nell'ambito della sezione Lavoro riguardo non solo all'incidenza dell'iscrizione del lavoratore agricolo negli appositi elenchi – o del rilascio dell'apposito certificato sostitutivo – ma anche in ordine all'onere della prova circa la effettiva sussistenza dei rapporti di lavoro.

Sul piano dell'efficacia dell'iscrizione negli elenchi ai fini della prova del requisito sostanziale della prestazione dell'attività lavorativa in regime di subordinazione, le sezioni unite hanno rilevato che l'iscrizione e il certificato sostitutivo, così come le altre analoghe attestazioni della pubblica amministrazione, non integrano una prova legale – salvo che nei ristretti limiti di contenuto di cui all'articolo 2700 c.c. – e neanche possono a rigore ritenersi assistiti da una presunzione di legittimità, mentre possono essere liberamente valutati dal giudice; coerentemente, le sezioni unite hanno osservato anche che la contestazione dell'efficacia di tali attestazioni non integra un'eccezione vera e propria.

Tuttavia, con particolare riferimento all'onere della prova nell'ambito delle concrete vicende processuali, hanno sottolineato l'idoneità probatoria delle certificazioni in questione, sufficienti ad attestare il presupposto dello svolgimento dell'attività lavorativa, affermando che l'ente previdenziale, a fronte di tali attestazioni, se contesta l'esistenza dell'attività lavorativa o del vincolo di

subordinazione, deve fornire con qualunque mezzo, una prova contraria. Tale affermazione è a sua volta accompagnata da significative precisazioni. Da un lato, si è valorizzata l'incidenza di eventuali accertamenti ispettivi, rilevandosi che i relativi verbali, costituendo attestazioni di fatti provenienti da organi della pubblica amministrazione, sono soggetti al medesimo regime probatorio applicabile all'iscrizione negli elenchi, sicché la loro presenza è sufficiente a rendere necessaria la comparazione e il prudente apprezzamento di tutti i contrapposti elementi acquisiti alla causa. Dall'altro, si è formulata una riserva, sia pure solo accennata, per l'ipotesi in cui le contestazioni dell'ente previdenziale siano basate sulla deduzione dell'efficacia ostativa svolta da un vincolo di parentela, *coniugio* o affinità tra lavoratore e datore di lavoro sull'operatività di una presunzione di onerosità delle prestazioni: in tal caso – affermano in sostanza le sezioni unite – l'interessato in sede di giudizio deve comunque integrare con altre prove le risultanze dell'iscrizione negli elenchi.

È consolidato, a seguito dell'intervento della Suprema Corte a sezioni unite con la citata sentenza n. 1133/2000, il principio secondo cui l'iscrizione negli elenchi telematici lungi dall'aver valore costitutivo dello status di lavoratore agricolo costituisce, viceversa, uno strumento di agevolazione probatoria ai fini del riconoscimento delle prestazioni di natura previdenziale.

Ne consegue, pertanto, che in caso di contestazione da parte dell'Istituto suffragata da verbali ispettivi, chi agisce in giudizio è tenuto a fornire la prova degli elementi della complessa fattispecie non solo attraverso la produzione del certificato sostitutivo ma anche di altri mezzi istruttori demandando, così, all'interprete il compito di pervenire alla decisione attraverso la comparazione ed il prudente apprezzamento di tutti gli elementi probatori <sup>(18)</sup>.

Su questa linea si colloca anche la sentenza 2 agosto 2012, n. 13877, secondo cui «Il diritto dei lavoratori agricoli subordinati a tempo determinato all'iscrizione negli elenchi nominativi di cui al d.lgs.lgt. n. 212/1946 e alle prestazioni

---

<sup>(18)</sup> La Suprema Corte, intervenendo con la sentenza a Sezioni Unite n. 1133/2000, compone un contrasto tra due opposti orientamenti. Il primo, formatosi in materia di riconoscimento dell'indennità di maternità, secondo cui l'iscrizione non costituisce un elemento sufficiente per l'erogazione delle prestazioni previdenziali e spetta all'Inps provare l'insussistenza del rapporto di lavoro subordinato in quanto il presupposto per l'instaurazione del rapporto assicurativo è lo svolgimento di un'attività lavorativa agricola per almeno 51 giornate, la cui prova deve essere fornita dall'interessato secondo la regola generale di cui all'art. 2697 c.c. Ne consegue che l'iscrizione negli elenchi non è sostitutiva dell'adempimento probatorio ma agisce come condizione di efficacia per rendere certa la qualità di lavoratore agricolo (cfr. Cass. 19 marzo 1999, n. 2543, Cass. 17 giugno 1992, n. 7429, Cass. 21 agosto 1997, n. 7837, Cass. 14 agosto 1998, n. 8027). L'altro orientamento, invece, considerava l'iscrizione negli elenchi quale provvedimento amministrativo avente natura di accertamento costitutivo a contenuto vincolato, assistito da una presunzione di legittimità e disapplicabile dal giudice ordinario solo ove si accerti l'illegittimità (cfr. Cass. n. 4936/1998, cit., Cass. n. 6491/1999, cit.).

previdenziali presuppone l'esistenza di un rapporto di lavoro svolto annualmente, in regime di subordinazione, per il numero minimo di giornate previsto dalla legge. Il lavoratore deve fornire la prova della ricorrenza di tale presupposto qualora sia stato adottato nei suoi confronti un provvedimento di cancellazione dagli elenchi, mentre, nel caso in cui sia documentabile l'iscrizione, questa costituisce prova sufficiente ai fini del riconoscimento del diritto alle prestazioni previdenziali richieste in giudizio, salvo che l'istituto previdenziale convenuto ne contesti le risultanze con il richiamo ad elementi di fatto – in particolare, al contenuto di accertamenti ispettivi o alla sussistenza di rapporti di parentela, affinità o coniugio, tra le parti –, che possano far sorgere dubbi circa l'effettività del rapporto di lavoro o del suo carattere subordinato, nel qual caso il giudice non può risolvere la controversia in base al semplice riscontro dell'iscrizione, che resta pur sempre soltanto un meccanismo di agevolazione probatoria, ma deve pervenire alla decisione valutando liberamente e prudentemente la rispondenza dell'iscrizione stessa a dati obiettivi, al pari di tutti gli elementi probatori acquisiti alla causa».

La natura di strumento di agevolazione probatoria dell'iscrizione negli elenchi emerge anche nella disamina di altre sentenze della Suprema Corte.

In particolare con le sentenze 11 febbraio 2016, n. 2739, e 16 maggio 2018, n. 12001, la Corte ha evidenziato come nel caso in cui l'Inps, a seguito di un controllo, disconosca l'esistenza di un rapporto di lavoro esercitando una propria facoltà, che trova fondamento nell'articolo 9 del decreto legislativo n. 375/1993, il lavoratore abbia l'onere di provare l'esistenza, la durata e la natura onerosa del rapporto dedotto a fondamento del diritto di iscrizione e di ogni altro diritto consequenziale di carattere previdenziale fatto valere in giudizio.

Proprio in ordine alla natura giuridica dell'iscrizione negli elenchi e all'accertamento del rapporto di lavoro subordinato in agricoltura la sentenza della Cassazione n. 2739/2016 al punto 3.3. della motivazione è chiara allorquando statuisce:

È stato, altresì, affermato che il giudizio intentato dal lavoratore per ottenere la reinscrizione e/o una determinata prestazione non ha natura impugnatoria del provvedimento di cancellazione nè presenta carattere pregiudiziale, al punto che nella controversia avente ad oggetto l'attribuzione di una qualche prestazione previdenziale lo status di bracciante agricolo può essere accertato incidenter tantum, sempre con onere della prova a carico del lavoratore e senza obbligo di sospensione ex art. 295 c.p.c., in pendenza di distinta controversia per la reinscrizione nell'elenco (cfr. Cass. 23.12.11 n. 28716/11; Cass. 12.6.2000 n. 7995).

Queste argomentazioni sono state riprese ancora più recentemente sempre dai giudici di legittimità con l'ordinanza 10 febbraio 2023, n. 4123, con la quale al punto 4. della motivazione, richiamando *ex* articolo 118 disp. att. c.p.c. le argomentazioni delle pregresse sentenze ne condivide i principi ivi espressi.

Sin qui apparentemente nulla di controverso o anodino, anzi. Il problema che si pone e si impone del valore da attribuire all'iscrizione negli elenchi si disvela nei giudizi, quantitativamente apprezzabili, aventi ad oggetto la ripetizione dell'indebito previdenziale per effetto del disconoscimento del rapporto di lavoro in agricoltura a seguito di ispezione condotta dall'Istituto. In questi casi ci si chiede se operi la decadenza di cui all'articolo 22 del decreto-legge n. 7/1970 e se il suo accertamento sia pregiudiziale, sebbene non sia richiesta nel *petitum* dalla parte l'iscrizione negli elenchi, e debba compiersi, viceversa, un accertamento incidentale dell'esistenza del rapporto di lavoro subordinato disconosciuto.

#### **4. Il disconoscimento del rapporto di lavoro in agricoltura e la tutela processuale: la decadenza, i verbali ispettivi, il ruolo del giudice del lavoro**

L'articolo 22 del decreto-legge n. 7/1970, convertito con modifiche dalla legge n. 83/1970, reintrodotto con decreto-legge n. 98/2011 prevede, in materia di accertamento dello status di lavoratori agricoli, che, «Contro i provvedimenti definitivi adottati in applicazione del presente decreto da cui derivi una lesione di diritti soggettivi, l'interessato può proporre azione giudiziaria davanti al pretore nel termine di 120 giorni dalla notifica o dal momento in cui ne abbia avuto conoscenza».

Trattasi di reintroduzione perché la disposizione era stata abrogata dal c.d. decreto taglia-leggi, decreto-legge n. 112/2008. Si era posta una questione in giurisprudenza se, per effetto dell'abrogazione contenuta in tale decreto la decadenza continuasse ad operare.

Si era formato un orientamento sul punto che riteneva non abrogata la statuizione perché l'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008, pur prevedendo l'abrogazione delle disposizioni contenute nell'allegato A, faceva salva l'applicazione dell'articolo 14 della legge n. 246/2005 il cui comma 17, lettera *e*, espressamente statuisce che restano in vigore le disposizioni in materia previdenziale ed assistenziale, qual è sicuramente l'articolo 22 del decreto-legge n. 7/1970; però a ben vedere l'articolo 24 non richiama il comma 17 ma i commi 14 e 15 dell'articolo 14, legge n. 246/2005, che non fanno riferimento alla materia previdenziale ma contengono una delega al Governo.

Sul punto è poi intervenuta la Cassazione con sentenza 19 dicembre 2016, n. 26161, che ha aderito all'impostazione della inoperatività della decadenza per effetto del taglia-leggi – si legge in massima: «In materia di collocamento dei lavoratori agricoli, la decadenza dall'impugnativa della cancellazione dai relativi elenchi prevista dall'art. 22 del d.l. n. 7/1970, conv., con modif., dalla l. n. 83/1970, è stata abrogata dall'art. 24 del d.l. n. 112/2008, conv., con modif., dalla l. n. 133/2008, che fa salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della l. n. 246/2005, ma non del comma 17, la cui lettera e) stabilisce la permanenza in vigore delle disposizioni in materia previdenziale e assistenziale» –, principio ripreso dall'ordinanza 25 giugno 2018, n. 16661.

Ne consegue, quindi, che a partire dall'entrata in vigore della “taglia-leggi” e sino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 98/2011 non ha operato la decadenza di cui all'articolo 22.

Deve ritenersi, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, che tale termine decadenziale rivesta natura sostanziale, senza possibilità di sanatoria *ex* articolo 8, legge n. 533/1973, e senza che la disposizione in esame possa ritenersi implicitamente abrogata dall'articolo 148 disp. att. c.p.c.

La previsione di un tale specifico termine di decadenza non può suscitare dubbi di illegittimità costituzionale per disparità di trattamento, potendosi rinvenire nell'ordinamento altre ipotesi analoghe, né per violazione degli articoli 24 e 113 Cost., atteso che l'apposizione di un termine per l'esercizio della azione giudiziaria non si risolve in un ostacolo apprezzabile e ingiustificato per la tutela della posizione assicurativa dell'interessato <sup>(19)</sup>.

I provvedimenti in materia di iscrizione negli elenchi sono soggetti ad un iter impugnatorio amministrativo tipizzato che è stato poi reso facoltativo.

In particolare il sistema delle impugnazioni amministrative avverso i provvedimenti di iscrizione/non iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli è stato modificato dal decreto legislativo n. 375/1993, che ha non solo attribuito a soggetti diversi la competenza a decidere sui ricorsi, ma ha anche introdotto il diverso principio del silenzio-rigetto per le ipotesi di mancata adozione, nei termini fissati dalla legge, di un provvedimento da parte del soggetto competente. L'articolo 11 del decreto legislativo n. 375/1993 prevede, infatti:

1. Contro i provvedimenti adottati in materia di accertamento degli operai agricoli a tempo determinato e indeterminato e dei compartecipanti familiari e piccoli coloni e contro la non iscrizione è data facoltà agli interessati di proporre, entro il termine di trenta giorni, ricorso alla commissione provinciale per la manodopera agricola che decide entro

---

<sup>(19)</sup> Cfr. da ultimo C. cost. 10 maggio 2005, n. 192, nonché Cass. 10 agosto 2004, n. 15460.

novanta giorni. Decorso inutilmente tale termine il ricorso si intende respinto.

2. Contro le decisioni della commissione l'interessato e il dirigente della competente sede dello SCAU – oggi INPS: cfr. art. 19 l. 729/94 – possono proporre, entro trenta giorni, ricorso alla commissione Centrale preposta al predetto Servizio che decide entro novanta giorni. Decorso inutilmente tale termine il ricorso si intende respinto.

La giurisprudenza di legittimità ha confermato che «In caso di avvenuta presentazione dei ricorsi amministrativi previsti dal d.lgs. n. 375/1993, art. 11, contro i provvedimenti di mancata iscrizione, totale o parziale, negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dagli elenchi medesimi, il termine di 120 giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria stabilito dall'art. 22 d.l. n. 7/1970, convertito dalla l. n. 83/1970, decorre dalla definizione del procedimento amministrativo contenzioso, che coincide con la data di notifica all'interessato del provvedimento conclusivo espresso, se adottato nei termini previsti dall'art. 11, cit., ovvero con la scadenza di questi stessi termini nel caso del loro inutile decorso, dovendosi equiparare l'inerzia della competente autorità a un provvedimento tacito di rigetto conosciuto ex lege dall'interessato al verificarsi della descritta evenienza» <sup>(20)</sup>.

Interpretando in combinato disposto le due previsioni, quindi, il decreto-legge n. 7/1970, articolo 22, nel riferimento da esso fatto ai provvedimenti definitivi, notificati o altrimenti conosciuti dall'interessato, va inteso come comprensivo sia dei provvedimenti degli organi preposti alla gestione degli elenchi, che siano divenuti definitivi perché non fatti oggetto di tempestivo gravame amministrativo, sia dei provvedimenti – di quegli stessi organi – che abbiano acquisito la suddetta caratteristica di definitività in esito al procedimento amministrativo contenzioso. Nel primo caso il *dies a quo* di decorrenza del termine di 120 giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria coinciderà con la scadenza del termine – 30 giorni – stabilito dal decreto legislativo n. 375/1993, articolo 11, per la presentazione del primo dei due previsti rimedi amministrativi; senza che osti al possibile verificarsi della decadenza la previsione (legge n. 573/1973, articolo 8) di improcedibilità della domanda giudiziale in caso di mancato preventivo esperimento dei ricorsi amministrativi, dal momento che la “procedimentalizzazione” delle varie fasi attiene alle modalità di tutela del diritto, ma non costituisce impedimento al suo esercizio <sup>(21)</sup>.

Nel secondo caso, occorre distinguere, come già detto, l'ipotesi della definizione del procedimento contenzioso con un provvedimento espresso da quella del

---

<sup>(20)</sup> Cfr. Cass. 27 dicembre 2011, n. 29070.

<sup>(21)</sup> Si veda Cass. 16 gennaio 2007, n. 813.

silenzio serbato dall'autorità preposta alla decisione per tutto il tempo stabilito dal decreto legislativo n. 375/1993, articolo 11.

Naturalmente, le caratteristiche proprie delle due tipologie di “provvedimenti” che possono concludere il procedimento amministrativo contenzioso, rendendo, per ciò stesso, definitivo il provvedimento in quella sede impugnato, non possono non rilevare ai fini della determinazione del *dies a quo* di decorrenza del termine di 120 giorni di cui al citato decreto-legge n. 7/1970, articolo 22.

In sintesi, il termine di decadenza di 120 giorni decorre:

- a. dalla scadenza dei trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento di iscrizione, cancellazione o mancata iscrizione ove la parte non abbia presentato un tempestivo ricorso amministrativo alla Commissione provinciale;
- b. dalla scadenza dei trenta giorni successivi al silenzio rigetto ovvero all'adozione del provvedimento espresso – emesso prima della scadenza del termine di formazione del silenzio – ove la parte abbia proposto tempestivamente il ricorso alla Commissione provinciale, ma non abbia proposto ricorso alla Commissione centrale (o non l'abbia fatto tempestivamente);
- c. dall'adozione del provvedimento espresso “tempestivo” o dal formarsi del silenzio-rigetto avverso il ricorso alla Commissione centrale ove la parte abbia proposto tempestivamente sia il ricorso amministrativo di primo grado che quello di secondo grado.

Attualmente il ripristino della comunicazione di cancellazione con modalità cartacea ha risolto la questione decorrendo il termine dal provvedimento di cancellazione.

Quanto alla natura della decadenza, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza di legittimità, essa è di ordine pubblico e, pertanto, è rilevabile d'ufficio; ne consegue, dunque, che è del tutto inconferente l'eccezione dell'Inps sul punto <sup>(22)</sup>.

Il problema che si pone e che ha visto il contrasto nella giurisprudenza di merito e anche di legittimità è se, nel caso di disconoscimento del rapporto di lavoro in

---

<sup>(22)</sup> Cfr. Cass. 17 marzo 2008, n. 7148; principio poi ribadito da Cass. 12 maggio 2015, n. 9622, secondo cui, «In tema di iscrizione negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli, l'inosservanza del termine di centoventi giorni previsto dall'art. 22 del d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 1970, n. 83, per la proposizione dell'azione giudiziaria a seguito della notifica, o presa di conoscenza, del provvedimento definitivo di iscrizione o mancata iscrizione nei predetti elenchi, ovvero di cancellazione dagli stessi, determina, in quanto relativa al compimento di un atto di esercizio di un diritto soggettivo, la decadenza sostanziale del privato, che non solo è sottratta alla sanatoria prevista dall'art. 8 della legge 11 agosto 1973, n. 533, ma, riguardando una materia sottratta alla disponibilità delle parti, è anche rilevabile di ufficio dal giudice in ogni stato e grado del giudizio, a norma dell'art. 2969 cod. civ., salvo il limite del giudicato interno».

agricoltura, per effetto di un'ispezione, il lavoratore debba impugnare, nel caso in cui gli sia stato notificato un provvedimento di ripetizione della prestazione temporanea, asseritamente indebitamente ricevuta, il provvedimento di cancellazione nel termine decadenziale di cui all'articolo 22 summenzionato.

Partendo dalla giurisprudenza summenzionata e dalla natura dell'iscrizione negli elenchi quale "strumento di agevolazione probatoria" per il bracciante, la risposta dovrebbe essere negativa perché se l'Istituto disconosce il rapporto sarà il lavoratore che dovrà fornire la prova contraria dell'esistenza dello stesso.

Questa lettura è suggerita non solo dalla disamina della motivazione integrale della sentenza delle sezioni unite del 2000 ma anche dalla giurisprudenza successiva summenzionata.

Recentemente la natura dell'iscrizione negli elenchi quale strumento di agevolazione probatoria è stata richiamata anche dalle sentenze della Suprema Corte 17 gennaio 2023, n. 1295, e 5 febbraio 2023, n. 3556.

Nella motivazione della prima sentenza la Cassazione evidenzia, appunto, che sia onere del lavoratore provare l'esistenza, la durata e la natura onerosa del rapporto dedotto a fondamento del diritto di iscrizione e di ogni altro diritto consequenziale di carattere previdenziale che abbia fatto valere. L'onere della prova non è soltanto un onere in senso proprio ma è anche una regola di giudizio, ne deriva di conseguenza che le sole risultanze documentali non sono sufficienti per ritenere integrati i presupposti ai fini dell'iscrizione negli elenchi, allorquando vi sia un provvedimento di disconoscimento da parte dell'Inps. In altri termini, come emerge dalla lettura della sentenza (a partire da p. 8) la funzione di agevolazione probatoria che l'iscrizione negli elenchi riveste fa sì che, quando vi sia un provvedimento di disconoscimento, l'onere della prova non è invertito ed è per questo che a seguito della cancellazione della iscrizione che costituisce conseguenza del disconoscimento, l'assicurato sarà tenuto a provare l'esistenza la durata e la natura onerosa del rapporto dedotto a fondamento del diritto e, al contempo, il giudice dovrà accertare l'esistenza e l'inesistenza di tale rapporto senza più essere condizionato dagli atti di iscrizione e di cancellazione.

Richiamando precedenti orientamenti – il riferimento è alla citata sentenza n. 13877/2012 – la Suprema Corte evidenzia che la funzione di agevolazione probatoria assolta dall'iscrizione negli elenchi consente all'assicurato di non fornire, nelle ipotesi fisiologiche, la prova dell'esistenza del rapporto di lavoro, considerata la presunzione riconducibile, appunto, all'iscrizione stessa.

Nell'ipotesi in cui residuino dubbi circa l'effettività del rapporto di lavoro e, quindi, vi sia una contestazione da parte dell'ente il giudice non potrà risolvere la controversia sulla base della sola iscrizione, la quale sarà oggetto di valutazione così come tutti gli altri elementi probatori che concorreranno alla formazione del convincimento del giudice.

Sulla stessa scia si colloca la sentenza n. 3556/2023 con la quale è stato pronunciato il medesimo principio di diritto in una fattispecie di segno sostanzialmente analoga.

La peculiarità di entrambe le sentenze nasce dalla circostanza che il diritto alla prestazione previdenziale del prestatore di lavoro era stato disconosciuto per effetto della cancellazione dagli elenchi.

Queste sentenze costituiscono una novità nel panorama giurisprudenziale degli ultimi anni, atteso che sempre la Suprema Corte con l'ordinanza 4 marzo 2019, n. 6229, richiamando tralaticciamente la citata sentenza delle sezioni unite n. 1133/2000, ha affermato che fosse sempre necessario procedere all'accertamento preventivo dell'esistenza del diritto all'iscrizione negli elenchi atteso il carattere costitutivo del rapporto previdenziale e, quindi, il carattere pregiudiziale dell'osservanza della decadenza, di cui all'articolo 22 del citato decreto, ai fini dell'impugnativa.

Se si ritiene pregiudiziale la verifica dell'osservanza del termine decadenziale per ogni accertamento è evidente che la tutela del lavoro in agricoltura *perda la sua effettività* e ciò per una pluralità di ragioni: è ben possibile che il prestatore di lavoro non riceva il provvedimento di disconoscimento, che attualmente deve necessariamente essere notificato *ad personam*, nel caso in cui gli sia notificato direttamente il provvedimento di indebito, e non già previamente quello di cancellazione, il termine di 120 giorni per proporre l'azione inizia a decorrere dal momento della notifica dell'indebito? Oppure considerando l'iscrizione all'interno degli elenchi, quale elemento costitutivo della fattispecie previdenziale, decorre dal provvedimento di disconoscimento e nelle ipotesi in cui lo stesso per errore non sia stato correttamente notificato, qual è la tutela che residua in capo al lavoratore?

Accedendo a questa impostazione si finisce ovviamente col far sì che un impianto di regolamentazione previdenziale, basato su regole speciali, legate alla condizione di particolare debolezza nella quale versa il prestatore di lavoro anziché favorire la posizione di quest'ultimo finisce per pregiudicarla rendendo scarsamente effettive ed efficaci le tutele stesse previste all'uopo dall'ordinamento. Decorso il termine di 120 giorni per l'impugnativa dell'iscrizione negli elenchi, che ha valenza di agevolazione probatoria e non già accertamento dello status, il bracciante agricolo dovrà rinunciare alla prestazione previdenziale, in deroga anche a quello che è il principio di automaticità delle prestazioni, anche allorquando riesca a dimostrare che la prestazione di lavoro è stata effettivamente svolta.

Sebbene il capitolo relativo alle spese di lite costituisca oggetto di una apposita relazione non posso non formulare due considerazioni che si saldano con il tema oggetto della mia relazione.

Come sarà analizzato successivamente la Suprema Corte ha escluso l'applicazione dell'articolo 152 disp. att. c.p.c. ogni qualvolta oggetto del *petitum* sia esclusivamente la richiesta di iscrizione all'interno degli elenchi.

Questa pronuncia innesca, a mio avviso, partendo dalla premessa maggiore seguita dalla giurisprudenza maggioritaria, un cortocircuito del sistema in quanto se l'iscrizione all'interno degli elenchi assolve la funzione di agevolazione probatoria per il bracciante agricolo ed è strumentale a quella che è la richiesta di prestazioni di natura temporanea, il ricorrente difficilmente ha interesse all'iscrizione all'interno degli elenchi, per cui l'interesse ad agire che lo spingerà all'impugnativa del provvedimento, e quindi all'accertamento richiesto in via giudiziale, è sempre strumentale e volto all'ottenimento di quella che è la prestazione finale.

Attraverso la lettura della giurisprudenza in tema di spese di lite e da ultimo con riferimento alla sentenza n. 37973/2022 emerge che vi è una sorta di inscindibilità tra la iscrizione all'interno degli elenchi ed il riconoscimento della prestazione previdenziale; infatti al punto 29 della motivazione si legge che l'iscrizione negli elenchi è uno degli elementi costitutivi per integrare il diritto alla prestazione previdenziale sicché non è consentito riconoscere il diritto alla prestazione previdenziale senza attualità del diritto all'iscrizione. Ne deriva logicamente che l'interessato, a seguito della cancellazione degli elenchi medesimi, nel rispetto del termine di legge dovrà o potrà chiedere anche la reinscrizione negli elenchi nel giudizio promosso per ottenere la prestazione di disoccupazione agricola.

Questo inciso dimostra come le considerazioni che sono state svolte all'interno delle sentenze sempre del 2023, innanzi menzionate, lungi dal costituire un punto d'approdo nella evoluzione della interpretazione della giurisprudenza di legittimità costituiscono ancora terreno sul quale diverse possono essere le ricostruzioni effettuate. È, parimenti, evidente come la valutazione preliminare e pregiudiziale della decadenza, quando anche il *petitum* non contempli l'iscrizione negli elenchi, abbia, quale conseguenza l'accertamento, in molti casi, della stessa e, quindi, una risoluzione del contenzioso in tempi rapidissimi. Rimane però aperta la questione, aderendo a tale impostazione, del *dies a quo* dal quale far decorrere il termine decadenziale nel caso in cui l'Istituto non abbia notificato il provvedimento di cancellazione e, mediante la notifica del provvedimento di indebito previdenziale, intenda ripetere la prestazione non riconosciuta per effetto del disconoscimento.

Molti o, meglio ancora, troppi gli spazi vuoti che quest'impostazione lascia e che dovrebbero, viceversa essere colmati stante l'impatto della soluzione di queste questioni per una categoria di lavoratori già debole o, comunque, ontologicamente più debole.

In questo groviglio interpretativo oltre alla scelta di campo e di fondo che l'interprete deve compiere sulla natura e funzione dell'iscrizione e, quindi, del carattere pregiudiziale della decadenza, sicuramente uno spazio significativo è da attribuirsi al valore che devono assumere i verbali ispettivi di disconoscimento della prestazione di lavoro e la necessità o meno del loro bilanciamento rispetto agli altri elementi istruttori da parte dell'interprete.

In ordine all'efficacia probatoria dei verbali ispettivi è pacifico che essi fanno fede privilegiata e, quindi, sono prova, fino a querela di falso, unicamente dei fatti attestati nel verbale di accertamento come avvenuti alla presenza del pubblico ufficiale o da lui compiuti, mentre la fede privilegiata non si estende alla verità sostanziale delle dichiarazioni ovvero alla fondatezza di apprezzamenti o valutazioni del verbalizzante <sup>(23)</sup> In particolare, per quanto concerne la verità di dichiarazioni rese da terzi al pubblico ufficiale, la legge non attribuisce al verbale alcun valore probatorio preconstituito, neppure di presunzione semplice, sicché il materiale raccolto dal verbalizzante deve essere liberamente apprezzato dal giudice, il quale può valutarne l'importanza ai fini della prova, ma non può mai attribuirgli il valore di vero e proprio accertamento addossando l'onere di fornire la prova contraria al soggetto sul quale non ricade <sup>(24)</sup>.

Il vaglio critico è sempre demandato all'interprete che deve valutarlo in concorso con gli altri elementi <sup>(25)</sup>.

Nel caso in cui il verbale ispettivo contenga le dichiarazioni sottoscritte dei soggetti intervistati tra cui anche il titolare dell'azienda, la giurisprudenza di legittimità esclude valore confessorio a tali dichiarazioni ritenendo che essa costituisce prova liberamente apprezzabile dal giudice in quanto l'ispettore del lavoro, pur agendo quale organo della PA, non la rappresenta in senso sostanziale, e, quindi, non è il destinatario degli effetti favorevoli, ed è assente l'«*animus confitentis*», trattandosi di dichiarazione resa in funzione degli scopi dell'inchiesta <sup>(26)</sup>.

È necessario, in questi casi, procedere ad una disamina preventiva ed attenta dei contenuti del verbale ispettivo.

Il disconoscimento viene effettuato sulla base di pochi documenti catastali e su un'analisi esclusivamente dell'eccedenza della manodopera dichiarata rispetto al

---

<sup>(23)</sup> Cfr., *ex aliis*, Cass., sez. un., 25 novembre 1992, n. 12545, e Cass. 24 luglio 2009, n. 17355.

<sup>(24)</sup> Si veda Cass. 18 giugno 1998, n. 6110; 18 aprile 1998, n. 3973.

<sup>(25)</sup> Si veda Cass. 2012, n. 14965: «Nel giudizio promosso dal contribuente per l'accertamento negativo del credito previdenziale, incombe all'INPS l'onere di provare i fatti costitutivi della pretesa contributiva, che l'Istituto fondi su rapporto ispettivo. A tal fine, il rapporto ispettivo dei funzionari dell'ente previdenziale, pur non facendo piena prova fino a querela di falso, è attendibile fino a prova contraria, quando esprime gli elementi da cui trae origine (in particolare, mediante allegazione delle dichiarazioni rese da terzi), restando, comunque, liberamente valutabile dal giudice in concorso con gli altri elementi probatori».

<sup>(26)</sup> Cfr. Cass. 7 settembre 2015, n. 17702.

fabbisogno reale e investe, spesso, molteplici annualità antecedenti rispetto all'accertamento. Quasi del tutto assenti sono i rilievi fotografici che, a mio avviso, potrebbero sicuramente fornire un contributo/riscontro per il giudice e spesso non riportati sono i verbali delle dichiarazioni dell'intervista effettuata. Sicuramente la parte del verbale ispettivo riprodotto del contenuto delle dichiarazioni è assistita da fede privilegiata per quanto innanzi detto ma sarebbe utile che vi fossero sempre le interviste dei lavoratori, soprattutto quando sono impiegati soggetti appartenenti al nucleo familiare.

L'ispezione, proprio perché spesso determina il disconoscimento del rapporto di lavoro a carattere retroattivo, non è da sola sufficiente alla costruzione della piattaforma probatoria con la conseguenza che il giudice del lavoro può, anzi deve, in presenza di puntuali deduzioni, procedere all'espletamento della prova orale che si rivela spesso defatigante e non sempre genuina, con distorsioni della verità materiale ma che costituisce l'unico strumento effettivamente utile ai fini dell'accertamento.

Concludo dicendo che lo strumento per rispondere al fenomeno del lavoro fittizio in agricoltura è sicuramente una riscrittura delle regole che disciplinano il sistema previdenziale agricolo e un'attività ispettiva che sia più efficiente ed efficace. Sicuramente la risposta giudiziaria dei giudici del lavoro e della previdenza in chiave repressiva e demolitiva del contenzioso risponde ai tempi celeri di definizione dei giudizi ma non già a *quell'effettività delle tutele* che, soprattutto in questo settore, vanno preservate e assicurate dal ruolo di garanzia svolto dal magistrato non in deroga ma in applicazione dei principi processuali che governano la ripartizione dell'onere della prova, il valore probatorio da attribuire ai verbali ispettivi, la valenza dell'iscrizione negli elenchi rispetto alla domanda azionata. Un approccio interpretativo volto a estendere, rendendo pregiudiziale l'accertamento della decadenza, animato dal pregiudizio della premessa natura fittizia del rapporto di lavoro in agricoltura è segno di uno stereotipo che non dovrebbe mai accompagnare il ragionamento condotto dagli interpreti nelle aule di giustizia.

## L'indennità di disoccupazione agricola\*

di Michele Miscione

**Abstract** –L'indennità di disoccupazione ha funzioni strutturali per il lavoro degli operai nell'agricoltura, al fine di garantire la retribuzione nei giorni in cui non si può lavorare per motivi normalmente meteorologici. Le diverse funzioni comportano una normativa speciale, che dovrebbe essere anche semplificata, ma le procedure sono o risultano complessa con molte incertezze, a rischio di errori cui è difficile sfuggire. Inoltre la materia è poco trattata nelle riviste giuridiche, restando sostanzialmente riservata agli specialisti.

**Abstract** – Unemployment allowance has structural functions for laborers' work in agriculture to ensure pay on days when they cannot work due to normally weather conditions. The various functions involve special regulations, which should also be simplified, but the procedures are or appear to be complex with many uncertainties, at risk of errors that are difficult to escape. Moreover, the subject is little covered in the legal literature, remaining essentially reserved for specialists.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Obbligo di due procedimenti distinti e diversi. – 3. La non sospensione del processo sugli elenchi per giudizio sull'indennità, e viceversa. – 4. Inammissibilità di riconoscimento o disconoscimento “implicito”. – 5. Condizioni di procedibilità previo esaurimento di due procedimenti amministrativi. – 6. Non esecutività della sentenza dichiarativa del diritto all'iscrizione. – 7. La decadenza per mancata impugnazione giudiziale. – 8. L'esenzione dalle spese legali a conferma di due procedimenti inutili. – 9. Contenzioso localizzato sui requisiti sostanziali. – 10. Non applicabilità della legge n. 241/1990. – 11. Sugli oneri probatori per le prestazioni di disoccupazione. – 12. Esempi di prove di fatto. – 13. Le esclusioni di coniuge, parenti, affini, affiliati, conviventi *more uxorio*. – 14. Confronto di “prove contrarie” dell'Inps rispetto a “prove contrarie” degli operai. 15. – “Prove contrarie” precise dell'Inps e generiche degli operai. – 16. Imprese fittizie e reati sulle indennità di disoccupazione agricola.

---

\* Il contributo è già stato pubblicato in *LG*, 2023, n. 11, p. 985 ss. (salvo modifiche e integrazioni).

## 1. Premessa

L'indennità di disoccupazione per gli operai agricoli ha una disciplina speciale, rimasta quasi inalterata dopo le modifiche di sistema introdotte nel 2015, con necessità d'iscrizione agli elenchi nominativi comunali, che hanno funzioni solo d'accertamento, cui va aggiunta un'altra e diversa procedura per le indennità. Sono necessarie, non si sa perché, non una ma due procedure complicate con due possibili processi, a rischio di ostacolare i diritti. Per l'iscrizione alle liste nominative ci sono conferme sui limiti dell'azione in giudizio, mentre per le prestazioni, relative ai requisiti sostanziali, c'è un forte contenzioso soprattutto locale, che ha portato ad approfondire la dinamica reale del processo con prove contrarie contrapposte. Esaminando tante sentenze sembra di partecipare di persona ai processi, con ripetizioni ma sempre con qualcosa di nuovo.

## 2. Obbligo di due procedimenti distinti e diversi

Il diritto all'indennità di disoccupazione, per gli operai dell'agricoltura <sup>(1)</sup>, sorge in diretta conseguenza di fatti oggettivi, ma con una disciplina speciale per cui sono necessari non uno ma due procedimenti separati ed autonomi: il primo per il riconoscimento dell'iscrizione negli "elenchi nominativi" di cui all'articolo 12 del regio decreto n. 1949/1940 <sup>(2)</sup>, variamente distinti <sup>(3)</sup>, ed il secondo per le prestazioni. Le carenze per gli elenchi, se diventate inoppugnabili per decadenza o passaggio in giudicato, escludono definitivamente i diritti all'indennità <sup>(4)</sup> anche in presenza degli altri requisiti sostanziali e formali. Deriva da famose sentenze della Cassazione a sezioni unite del 2000 <sup>(5)</sup>, con cui – per negare l'inoppugnabilità degli elenchi nominativi – s'affermò che l'indennità di disoccupazione per gli

---

(1) M. MISCIONE, *Le indennità di disoccupazione. NASpI, Ds agricola, Dis-Coll*, Giappichelli, 2021, p. 263 ss.

(2) Come previsto dagli artt. 32 e 33 della l. n. 264/1949. Dopo varie modifiche, l'iscrizione agli elenchi nominativi è rimasta per gli operai a tempo determinato (OTD o "braccianti") e gli operai a tempo indeterminato (OTT o "salariati") che lavorino solo parte dell'anno (M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 291 ss.). Sugli elenchi si veda da ultimo (con riferimenti cui si rinvia) A. MARCIANO, *Relazioni sindacali e previdenza sociale per un sistema agricolo sostenibile*, ESI, 2023, p. 212 ss.; per un ultimo caso di iscrizione agli elenchi nominativi di lavoratore allontanatosi dal territorio nazionale: Cass., del 11 dicembre 2023, n. 34482.

(3) Per l'esame dell'evoluzione legislativa degli «elenchi nominativi», distinti in «[impiegati], salariati fissi e assimilati, obbligati o braccianti fissi, avventizie assimilati, coloni e mezzadri, partecipanti, familiari», nonché in mezzadri e coloni, si rinvia a Cass. 24 gennaio 2023, n. 2126.

(4) Cfr. ad es. Cass. ord. 4 marzo 2019, n. 6229.

(5) Cass., sez. un., 26 ottobre 2000, n. 1133; Cass., sez. un., 17 novembre 2000, n. 1186, n. 1187 e n. 1188. In seguito, da ultimo, Cass. 28 dicembre 2022, n. 37974.

operai agricoli è condizionata all'esistenza di una "complessa fattispecie", costituita non solo dall'attività di lavoro subordinato a titolo oneroso per un minimo di giornate in ciascun anno di riferimento, ma anche dal formalismo dell'iscrizione negli elenchi nominativi.

Pertanto sono necessari due distinti procedimenti e processi, rispettivamente per l'iscrizione agli elenchi nominativi e per le indennità, con possibilità d'agire in unico giudizio con doppia domanda <sup>(6)</sup>. Si potrà chiedere la condanna alle indennità anche in carenza d'iscrizione agli elenchi solo se il suo accertamento è ancora possibile; altrimenti, in caso di inoppugnabilità per giudicato o decadenza sull'iscrizione, mancherebbe l'interesse ad agire dato che l'accesso alle prestazioni previdenziali è precluso.

Quasi per rituale, prendendo spunto anche da altra fondamentale sentenza della Cassazione a sezioni unite del 2009 <sup>(7)</sup>, si continua a ripetere che l'iscrizione negli elenchi nominativi degli operai agricoli *ex* regio decreto n. 1949/1940 – a contenuto interamente vincolato e con esclusione di qualunque discrezionalità – dovrebbe servire solo a facilitare le prove e superare difficoltà d'accertamento, in quanto nell'agricoltura il lavoro è spesso saltuario e frazionato con più datori di lavoro. Dato però che l'Inps potrà sempre contestare con altre prove ed il giudice potrà sempre accertare l'insussistenza dei requisiti di legge, in concreto l'imposizione di doppia procedura e doppio processo può costituire un ostacolo per l'esercizio dei diritti, comunque con perdite di tempo. Non è chiaro il perché di una "doppia coppia" di procedure di impugnazioni amministrative e giudiziarie, che certamente non semplifica.

### **3. La non sospensione del processo sugli elenchi per giudizio sull'indennità, e viceversa**

La necessità di doppie procedure e processi ha avuto conferma <sup>(8)</sup> per un caso di pendenza di due cause – uno ai fini dell'iscrizione agli elenchi nominativi e l'altro ai fini delle prestazioni – con dichiarata inammissibilità della sospensione *ex* articolo 295 c.p.c. della causa sull'iscrizione, per cui l'accertamento poteva essere effettuato nel medesimo giudizio avente ad oggetto le prestazioni. Per la sospensione in attesa della definizione di altra controversia, non doveva essere possibile sottoporre la questione pregiudiziale all'esame del medesimo giudice

---

<sup>(6)</sup> Ad es. Cass. ord. n. 6229/2019, cit.; Cass. 15 luglio 2005, n. 14994.

<sup>(7)</sup> Cass., sez. un., 29 maggio 2009, n. 12718.

<sup>(8)</sup> *Ex pluris*, oltre le pronunzie che si citeranno dopo, Cass., sez. un., 19 giugno 2012, n. 10027; Cass. 19 giugno 2004, n. 11463; Cass. 19 maggio 2003, n. 7845; Cass. 12 giugno 2000, n. 7995; Cass. 27 agosto 1990, n. 8830.

che in ipotesi dovrebbe procedere alla sospensione ed ha il potere di deciderla<sup>(9)</sup>. La sospensione *ex* articolo 295 c.p.c. presuppone la pendenza di controversia su questioni pregiudiziali rispetto a quelle dibattute nel giudizio da sospendere “oggettivamente” diverse; altrimenti, si consentirebbe alla parte che teme la soccombenza di ottenere la sospensione e tentare una miglior sorte promuovendo altro giudizio con il medesimo oggetto<sup>(10)</sup>. Le diversità con necessità di due procedimenti amministrativi – per l’iscrizione agli elenchi nominativi e per le prestazioni – è stata confermata proprio escludendo la sospensione *ex* articolo 295 c.p.c.<sup>(11)</sup>.

Per le diversità, l’impugnazione in giudizio per l’iscrizione negli elenchi non fa sospendere i termini per l’impugnazione del diritto alle indennità, e viceversa. In altre parole, l’impugnazione per uno solo dei due procedimenti (iscrizione negli elenchi o pagamento dell’indennità) non esime dal rispetto dei termini di decadenza previsti dalla legge per l’altro procedimento o dall’eventuale passaggio in giudicato negativo. Dato che i processi durano molto, ad agire in giudizio solo per uno dei due procedimenti si rischia di superare i termini di decadenza previsti per l’altro.

Né la mancata iscrizione negli elenchi potrebbe costituire ostacolo giuridico rispetto all’onere di promuovere tempestivamente l’azione giudiziaria per le prestazioni, e viceversa, giacché si sarebbe potuto agire, nel termine di legge, per chiedere sia l’iscrizione che le prestazioni. L’assenza d’iscrizione negli elenchi, che è uno degli elementi costitutivi del diritto, non esime dal rispetto del termine prescritto per la proposizione dell’azione per le prestazioni<sup>(12)</sup>. Le controversie sull’iscrizione negli elenchi non interferiscono né sul *dies a quo*, né sulla decorrenza dei termini di decadenza previsti per l’azione in giudizio sulle prestazioni<sup>(13)</sup>.

L’autonomia dei due procedimenti, con necessità di doppia impugnazione amministrativa e di doppia azione in giudizio, lascia però la sensazione di inutili ostacoli ed anzi crea l’immagine di una specie di trappola, in cui potrebbe cadere chi vicesse una causa sulle prestazioni mentre nel frattempo sono scaduti i tempi della decadenza per l’iscrizione agli elenchi (o viceversa), restando alla fine con nulla, pur avendo avuto teorico riconoscimento del diritto.

---

<sup>(9)</sup> Cass. n. 8830/1990, cit.

<sup>(10)</sup> Cass. 10 luglio 1999, n. 7265; Cass. 25 gennaio 1995, n. 874. Si precisa ancora: il rimedio apprestato in questi casi è quello non della sospensione, ma della riunione o declaratoria di litispendenza.

<sup>(11)</sup> App. Bari 14 marzo 2023, n. 511.

<sup>(12)</sup> Cass. n. 14994/2005, cit.

<sup>(13)</sup> Cfr. Cass. 26 agosto 2003, n. 12498.

#### 4. Inammissibilità di riconoscimento o disconoscimento “implicito”

Dato che l'iscrizione negli elenchi costituisce elemento costitutivo per entrambe le parti <sup>(14)</sup>, l'Inps può chiedere la restituzione totale o parziale delle indennità già corrisposte solo modificando gli elenchi nominativi. È essenziale stabilire allora se esista e sia legittimo un “riconoscimento o disconoscimento” a correzione della pubblicazione annuale, ed individuarne la data per la decorrenza di eventuali termini di decadenza.

Nella giurisprudenza di merito s'è presupposto che la semplice richiesta dell'Inps di restituzione delle indennità costituirebbe modifica “implicita” degli elenchi nominativi, da cui far decorrere i termini per agire in giudizio *ex* articolo 22, decreto-legge n. 7/1970 <sup>(15)</sup>, o basterebbe la conoscenza di fatto dei nuovi elenchi <sup>(16)</sup>.

Forse s'è tenuto conto del fatto che nel decreto-legge n. 7/1970 il *dies a quo* per la decadenza era indicato, prima, nel momento in cui l'interessato «abbia avuto conoscenza» <sup>(17)</sup>; tuttavia la norma è stata abrogata implicitamente prima nel 2011 e poi nel 2020 <sup>(18)</sup> imponendo una pubblicità vincolata, che, proprio in quanto vincolata, non può essere sostituita dalla conoscenza di fatto.

Ora l'iscrizione agli elenchi, «in caso di riconoscimento o disconoscimento di giornate lavorative intervenute dopo la compilazione o pubblicazione dell'elenco nominativo annuale», è soggetta ad una pubblicità vincolata, che dal 2011 era telematica nel sito Inps e dal 2020 è individuale mediante raccomandata <sup>(19)</sup>. In un modo o nell'altro, il requisito della pubblicità specifica esclude che i riconoscimenti o disconoscimenti possano essere “impliciti” in semplici richieste di restituzione. In mancanza della specifica pubblicità, non sono ammesse modifiche agli elenchi nominativi e non possono essere chieste restituzioni.

---

<sup>(14)</sup> Cass. 18 gennaio 2018, n. 1211.

<sup>(15)</sup> App. Reggio Calabria 19 agosto 2022, n. 352 (per caso del 2014); App. Reggio Calabria 13 aprile 2022, n. 143 (per caso del 2016): come si vedrà, la data è importante perché solo dal 2020, con l'art. 43, comma 7, del d.l. n. 76/2020 (convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020), è stato posto l'obbligo di comunicare a ciascuno i riconoscimenti o disconoscimenti mediante raccomandata.

<sup>(16)</sup> Sempre App. Reggio Calabria n. 352/2022, cit., ed altre.

<sup>(17)</sup> Art. 22, comma 1, d.l. n. 7/1970 (convertito con modificazioni dalla l. n. 83/1970).

<sup>(18)</sup> Dal 2011 al 2020 la comunicazione era telematica (art. 38, commi 6 e 7, d.l. n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 111/2011); dal 2020 la comunicazione dei riconoscimenti o disconoscimenti va fatta mediante raccomandata (art. 43, comma 7, d.l. n. 76/2020).

<sup>(19)</sup> Si veda la nota precedente.

## 5. Condizioni di procedibilità previo esaurimento di due procedimenti amministrativi

Per agire in giudizio al fine di valere i diritti previdenziali è necessario aver esaurito i precedenti procedimenti amministrativi *ex* articolo 443 c.p.c., decorsi i termini per il loro “compimento”. La regola dovrebbe favorire i lavoratori, evitando i costi e la lunghezza dei processi, ma prevale una logica deflattiva e di favore per la pubblica amministrazione <sup>(20)</sup>, arrivando ad ipotizzare, come visto, perfino trappole processuali.

La necessità del previo esaurimento del procedimento amministrativo Inps, come condizione di procedibilità *ex* articolo 443 c.p.c., da una parte fa perdere tempo e dall'altra dà più tempo al lavoratore per agire in giudizio.

Per la disoccupazione agricola, sono previsti termini diversi dei due procedimenti necessari (iscrizione all'elenco nominativo e pagamento dell'indennità).

Per l'iscrizione agli elenchi nominativi, il procedimento amministrativo è su due gradi <sup>(21)</sup>. Entro 30 giorni dal provvedimento espresso o dalla formazione del silenzio-rigetto, contro il diniego totale o parziale dell'iscrizione è previsto un ricorso alla Commissione provinciale per i miglioramenti ai trattamenti previdenziali ed assistenziali in favore dei lavoratori agricoli (Cisoa) <sup>(22)</sup>, che ha 90 giorni per decidere; decorso inutilmente il tempo, il ricorso s'intende respinto. Contro il provvedimento della Commissione Cisoa o, in mancanza, contro il silenzio-rigetto dopo 90 giorni, si può ricorrere entro 30 giorni alla Commissione centrale Cau, con altri 90 giorni per decidere o altrimenti con silenzio-rigetto. In totale, quindi, il procedimento amministrativo dura 240 giorni (30 + 90 + 30 + 90), salvo impugnazioni e provvedimenti espressi. Dopo, ci sono 120 giorni per andare in giudizio a pena di decadenza <sup>(23)</sup>.

Invece, per l'indennità di disoccupazione agricola il procedimento è su un grado solo: dopo 120 giorni dalla domanda <sup>(24)</sup>, è possibile ricorso entro 90 giorni alla Commissione provinciale Inps <sup>(25)</sup>; entro i successivi 90 giorni o decide la Commissione o si forma silenzio-rigetto <sup>(26)</sup>, con un massimo quindi di 300 giorni

---

<sup>(20)</sup> L. DE ANGELIS, *Il processo previdenziale*, in D. BORGHESI, L. DE ANGELIS, *Il processo del lavoro e della previdenza*, Giappichelli, 2013, p. 568.

<sup>(21)</sup> Art. 11, d.lgs. n. 375/1993, come modificato dall'art. 80, comma 3, della l. n. 448/1998.

<sup>(22)</sup> Artt. 10 e 11, comma 1, d.lgs. n. 375/1993. Per il Ministero del lavoro (nota 2 marzo 2009, n. 2931) spetta alla Commissione centrale Cau e non ai Comitati regionali Inps la competenza a decidere sui ricorsi contro i provvedimenti Inps relativi al disconoscimento delle prestazioni o alla cancellazione dagli elenchi anagrafici in agricoltura.

<sup>(23)</sup> Art. 22, d.l. n. 7/1970.

<sup>(24)</sup> Art. 7, l. n. 533/1973.

<sup>(25)</sup> Art. 46, comma 5, l. n. 88/1989.

<sup>(26)</sup> Art. 46, comma 6, l. n. 88/1989.

(120 + 90 + 90), salvo sempre impugnazioni e provvedimenti espressi. Dopo il provvedimento definitivo (massimo 300 giorni), l'interessato ha un anno per andare in giudizio, a pena di decadenza <sup>(27)</sup>.

Le due procedure amministrative sono pertanto diverse per tipo (due gradi per gli elenchi, uno solo per l'indennità), per i tempi totali (240 o 300 giorni), per i tempi di decadenza dell'azione in giudizio all'esaurimento (120 giorni per gli elenchi, un anno per l'indennità). Tuttavia le differenze sono state ritenute ragionevoli <sup>(28)</sup>, anche se, almeno per chi scrive, in modo incomprensibile e criticabile. Già nel 1988 la Corte costituzionale <sup>(29)</sup> chiarì che «l'art. 8 della legge 11 agosto 1973 n. 533 e l'art. 148 disp. att. cod. proc. civ. hanno rimosso sia i termini di decadenza contenuti nelle procedure amministrative, sia quelli che [...] sono ad esse strettamente collegati, in quanto diretti a conferire al provvedimento amministrativo conclusivo di dette procedure natura definitiva». Il principio, “diritto vivente” già per la Corte costituzionale, è stato confermato nel 2009 dalle sezioni unite <sup>(30)</sup>, recepito espressamente dall'Inps <sup>(31)</sup>.

Non sono necessari i ricorsi amministrativi – né contro gli elenchi nominativi né per l'indennità – ma basta far passare i tempi di legge (240 giorni per gli elenchi e 300 per il pagamento), salvo minori decorrenze in caso di ricorsi amministrativi e di provvedimenti espressi: decorsi i tempi massimi dei procedimenti amministrativi, va depositato a pena di decadenza ricorso in giudizio entro 120 giorni o un anno, rispettivamente per gli elenchi o per i pagamenti.

Anche per il recepimento espresso da parte dell'Inps <sup>(32)</sup>, il principio di non decadenza fino all'esaurimento dei procedimenti amministrativi, anche senza effettivi ricorsi, è tanto certo, che non ci sono controversie e le poche sentenze vicine all'argomento riguardano, senza equivoci, le diverse e successive decadenze processuali <sup>(33)</sup>. È normale, considerando che la legge è veramente chiara e semplice

---

<sup>(27)</sup> Art. 47, d.P.R. n. 639/1970, come modificato prima dall'art. 4 del d.l. n. 384/1992 (convertito dalla l. n. 438/1992) e poi dall'art. 38, comma 4, del d.l. n. 98/2011.

<sup>(28)</sup> C. cost. 10 maggio 2005, n. 192; C. cost. ord. 26 gennaio 1988, n. 88.

<sup>(29)</sup> C. cost. ord. n. 88/1988, cit.

<sup>(30)</sup> Cass., sez. un., n. 12718/2009, cit.

<sup>(31)</sup> Mess. Inps 19 settembre 2019, n. 3387; mess. Inps 6 novembre 2018, n. 4105; mess. Inps 16 marzo 2018, n. 1166; circ. Inps 31 luglio 2014, n. 95.

<sup>(32)</sup> Il mess. Inps n. 3387/2019, cit., ha fatto cinque esempi per l'indennità di disoccupazione: 1) ricorso e decisione del Comitato nei termini; 2) ricorso presentato nei termini e mancata decisione del Comitato; 3) mancata presentazione del ricorso; 4) mancato provvedimento; 5) provvedimento, ricorso e decisione del Comitato oltre i termini.

<sup>(33)</sup> Cfr. ad es. Cass. 27 dicembre 2011, n. 29070, per un caso di cancellazione dagli elenchi nominativi dal 1990 al 1993 con provvedimento del 21 febbraio 1995, impugnato il 15 marzo 1995 dinanzi alla Commissione provinciale ed il 18 luglio 1995 dinanzi alla Commissione centrale, senza ricevere comunicazione; il ricorso al giudice del lavoro fu del 5 giugno 2001, con decadenza. In altro caso (Cass. 26 marzo 2010, n. 7446) il termine di 120 giorni per l'esercizio

(articolo 443, primo comma, c.p.c.) nel prevedere l'improcedibilità in giudizio fino a «quando siano esauriti i procedimenti prescritti dalle leggi speciali per la composizione in sede amministrativa o siano decorsi i termini ivi fissati per il compimento dei procedimenti stessi». I tempi potranno essere più o meno lunghi, a seconda della proposizione o no dei ricorsi e del loro accoglimento o no<sup>(34)</sup>, ma basta che passi il tempo anche senza aver fatto ricorso.

Se il termine di decadenza per l'azione in giudizio decorresse, per l'iscrizione agli elenchi degli operai agricoli, dalla scadenza del primo termine di 30 giorni per l'impugnazione<sup>(35)</sup>, si sarebbe trovato un facile escamotage per abbreviare i tempi del procedimento amministrativo, evitando il secondo grado davanti alla Commissione centrale.

## **6. Non esecutività della sentenza dichiarativa del diritto all'iscrizione**

La sentenza del giudice, che accerta il diritto all'iscrizione negli elenchi quale bracciante agricolo, ha natura dichiarativa e, pertanto, non è provvisoriamente esecutiva *ex* articolo 282 c.p.c., né in ogni caso idonea a dare corso all'esecuzione in forma specifica *ex* articolo 612 ss. c.p.c., poiché, ai fini della sua attuazione, è necessario un provvedimento di iscrizione da parte dell'Inps; inoltre l'obbligo sarebbe di carattere infungibile<sup>(36)</sup>.

## **7. La decadenza per mancata impugnazione giudiziale**

La giurisprudenza di merito locale, di cui si vedrà anche dopo, ha confermato i principi, di cui s'è visto, sull'iscrizione negli elenchi anagrafici degli operai agricoli. È stato confermato che la mancata proposizione in termini dell'azione giudiziaria, esclusa dalla sanatoria *ex* articolo 8, legge n. 533/1973, determina la

---

dell'azione giudiziaria *ex* art. 22, d.l. n. 7/1970, era decorso dalla definizione del procedimento dinanzi alla Commissione centrale, definizione nella specie coincidente con l'inutile decorso di 90 giorni, dopo il quale l'inerzia della competente autorità equivale al rigetto: nella specie, dato che la Commissione centrale non aveva adottato alcun provvedimento sul ricorso amministrativo iniziato il 22 aprile 1999, con la scadenza dei 90 giorni iniziava a decorrere il termine di 120 giorni per il ricorso al giudice, depositato però il 10 marzo 2000.

<sup>(34)</sup> Si rinvia ancora al mess. Inps n. 3387/2019, cit., per la prospettazione dei vari casi.

<sup>(35)</sup> Art. 11, comma 2, d.lgs. n. 375/1993.

<sup>(36)</sup> Cass. n. 1211/2018, cit.

decadenza sostanziale sottratta alla disponibilità delle parti e rilevabile anche d'ufficio dal giudice in ogni stato e grado del giudizio, salvo il giudicato interno <sup>(37)</sup>.

Ancora di recente, è stata la Cassazione a confermare che, in caso di mancata osservanza del termine di decadenza previsto per la proposizione della domanda avverso il provvedimento di cancellazione o iscrizione o non iscrizione negli elenchi, il comportamento dell'Inps, che abbia indicato termini erronei d'impugnazione cui l'interessato si sia conformato, può assumere se del caso rilievo risarcitorio per l'affidamento erroneamente ingenerato, ma non esclude l'obiettiva decadenza, che opera *de jure* prescindendo dalla condotta delle parti <sup>(38)</sup>.

Per errore legislativo, la decadenza dall'impugnativa della cancellazione dai relativi elenchi *ex* articolo 22, decreto-legge n. 7/1970, fu abrogata dall'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008 <sup>(39)</sup>, per essere ripristinata dal decreto-legge n. 98/2011 con decorrenza dal 6 luglio 2011 in applicazione del principio generale sui termini *ex* articolo 252 disp. att. c.c. <sup>(40)</sup>, per i provvedimenti comunicati anteriormente e per i quali la decadenza non fosse ancora maturata al 21 dicembre 2008 <sup>(41)</sup>. Pertanto, la decadenza è stata non operante dal 21 dicembre 2008 al 5 luglio 2011 <sup>(42)</sup>.

La decadenza dall'impugnazione degli elenchi nominativi <sup>(43)</sup> opera solo nei confronti degli operai agricoli e non nei confronti del datore di lavoro, in relazione ai contributi da questi dovuti, in quanto l'obbligo contributivo è connesso all'effettivo sorgere del rapporto e non alla esclusione/cancellazione o alla fruizione delle prestazioni da parte dei lavoratori <sup>(44)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> Fra molte altre: Trib. Cosenza 8 settembre 2021, n. 1565; Trib. Catania 23 novembre 2018, n. 4747; App. Caltanissetta 3 marzo 2022, n. 74; App. Bari 11 febbraio 2022, n. 215; Trib. Bari 25 gennaio 2022, n. 170; App. Catanzaro 10 dicembre 2021, n. 1110; Trib. Castrovillari 22 giugno 2021, n. 1164; Trib. Castrovillari 18 giugno 2021, n. 1126 (con lungo esame); Trib. Catania 16 ottobre 2019, n. 4472. Per la giurisprudenza di Cassazione, cfr. *ex plurimis* Cass. 1° febbraio 2024, n. 3009; Cass. 25 agosto 2020, n. 17653; Cass. ord. n. 6229/2019, cit.; Cass. 12 maggio 2015, n. 9622; Cass. 5 giugno 2009, n. 13092; Cass. 18 maggio 2005, n. 10393; Cass. 10 agosto 2004, n. 15460; Cass. 8 novembre 2003, n. 16803; Cass. 21 aprile 2001, n. 5942; Cass. 1° ottobre 1997, n. 9595.

<sup>(38)</sup> Cfr. Cass. 20 dicembre 2021, n. 40780; M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 426.

<sup>(39)</sup> D.l. n. 112/2008 (convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008).

<sup>(40)</sup> Sul punto Trib. Taranto 26 giugno 2021, n. 683.

<sup>(41)</sup> Cass. 25 giugno 2018, n. 16661.

<sup>(42)</sup> Cass. ord. 24 dicembre 2021, n. 41469; Cass. ord. 31 agosto 2021, n. 23615; Cass. ord. 20 febbraio 2020, n. 4305; Cass. 6 settembre 2018, n. 21737; Cass. n. 16661/2018, cit.; Cass. 10 ottobre 2017, n. 23703; Cass. 19 dicembre 2016, n. 26161.

<sup>(43)</sup> Art. 22, d.l. n. 7/1970.

<sup>(44)</sup> Cass. ord. 21 marzo 2022, n. 9165; Cass. ord. 29 ottobre 2021, n. 30859.

## 8. L'esenzione dalle spese legali a conferma di due procedimenti inutili

Il regime delle spese legali conferma che i due procedimenti necessari per l'indennità di disoccupazione agricola (relativi rispettivamente all'iscrizione agli elenchi nominativi ed alle prestazioni) sono diversi ed autonomi, con rischio di ostacolare o addirittura far perdere l'esercizio del diritto. L'esenzione dalle spese processuali è essenziale in quanto il valore sempre modesto della domanda può essere inferiore alle spese legali che si rischiano in caso di soccombenza, sempre possibile. La gratuità costituisce condizione di fatto per l'esercizio dei diritti.

La gratuità *ex* articolo 152 disp. att. c.p.c. <sup>(45)</sup> – espressione di diritto singolare, come tale inapplicabile a casi non espressamente previsti – opera in relazione ai giudizi promossi per prestazioni previdenziali che costituiscano oggetto diretto della domanda giudiziale e non solo la conseguenza indiretta ed eventuale di un diverso accertamento <sup>(46)</sup>. È esclusa quindi l'esenzione dalle spese legali in giudizio volto ad ottenere solamente la reinscrizione negli elenchi degli operai agricoli <sup>(47)</sup>.

In altre parole, ad impugnare solo gli elenchi nominativi, la prestazione previdenziale sarebbe conseguenza «indiretta ed eventuale» della domanda d'accertamento, con inapplicabilità dell'esonero dalla condanna alle spese processuali <sup>(48)</sup>; se invece la domanda giudiziale comprende anche la condanna al pagamento dell'indennità di disoccupazione agricola o l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento dell'Inps di ripetizione di somme erogate, oltre che il riconoscimento del diritto all'iscrizione negli elenchi nominativi, si applica l'articolo 152 disp. att. c.p.c. con possibile esonero da spese legali <sup>(49)</sup>.

Sull'esenzione delle spese legali *ex* articolo 152 disp. att. c.p.c. s'è affermato che la dichiarazione sostitutiva nelle conclusioni dell'atto introduttivo, necessaria per l'esonero, possa essere fatta anche con foglio separato, se espressamente richiamato nel ricorso <sup>(50)</sup>.

---

<sup>(45)</sup> L'art. 152 disp. att. c.p.c. (sostituito dall'art. 9 del l. n. 533/1973) fu abrogato dall'art. 4, comma 2, del d.l. n. 384/1992, poi sostituito dall'art. 42, comma 11, del d.l. n. 269/2003 (convertito con modificazioni dalla l. n. 326/2003) e modificato dal comma 6 dell'art. 52, l. n. 69/2009; infine è stato modificato nel testo attuale dall'art. 38, comma 1, lett. *b*, n. 2, del d.l. n. 98/2011.

<sup>(46)</sup> Cass. ord. 24 novembre 2022, n. 34603, richiamando Cass. 4 agosto 2020, n. 16676.

<sup>(47)</sup> Cfr. anche Cass. ord. 9 maggio 2024, n. 12700; Cass. ord. 6 dicembre 2021, n. 38701; Cass. ord. 11 giugno 2021, n. 16535; Cass. 17 dicembre 2020, n. 29010.

<sup>(48)</sup> Cass. ord. 10 novembre 2022, n. 33109; Trib. Castrovillari n. 1126/2021, cit.; Trib. Castrovillari 5 marzo 2021, n. 434; Trib. Castrovillari 5 febbraio 2021, n. 216.

<sup>(49)</sup> Cass. ord. 6 marzo 2023, n. 6572; Cass. 28 dicembre 2022, n. 37973; Cass. ord. 5 agosto 2022, n. 24365.

<sup>(50)</sup> App. Catanzaro 29 marzo 2023, n. 226.

## 9. Contenzioso localizzato sui requisiti sostanziali

Gli elenchi nominativi e l'indennità di disoccupazione agricola sono oggetto di forte contenzioso, in aumento, concentrato – per quanto pubblicato nelle riviste giuridiche e nella banche-dati – soprattutto nelle Puglie ed a Foggia, anche (ma meno) in Calabria e Sicilia. Sui requisiti sono note soprattutto le pronunzie dei giudici di merito (Tribunali e Corti d'appello).

È difficile se non impossibile tentare una valutazione di quantità: basti considerare che le riviste di diritto scelgono in modo opinabile cosa pubblicare e le pronunzie di merito sono, in concreto, difficilmente rintracciabili.

Comunque voglia essere interpretato, resta, sugli elenchi nominativi e sull'indennità di disoccupazione agricola, il dato di fatto di un contenzioso altissimo ma localizzato. Quello che sarà esaminato è in banca-dati <sup>(51)</sup>.

## 10. Non applicabilità della legge n. 241/1990

È sorta spesso la questione – con pronunzie negative – se, per gli elenchi nominativi, l'Inps debba applicare la legge n. 241/1990.

Il problema è se la carenza o insufficienza di motivazione di un diniego basti a far sorgere il diritto all'indennità di disoccupazione. Si è partiti dal presupposto per cui il procedimento amministrativo, poiché di natura «meramente ricognitiva», è indifferente rispetto alla consistenza della situazione soggettiva: pertanto, in difetto dei fatti costitutivi del diritto all'iscrizione alle liste nominative, non si può fondare una pretesa solo in base alla carenza o insufficienza di motivazione del provvedimento di diniego e *semmai*, ricorrendone in concreto i presupposti, si può far valere il diritto al risarcimento dei danni eventualmente causati dall'Ente <sup>(52)</sup>. Inoltre s'è affermato, contraddittoriamente, che gli atti di gestione delle obbligazioni pubbliche in materia previdenziale e assistenziale debbono logicamente ritenersi sottratti all'obbligo di motivazione sancito dall'art. 3 della legge n. 241/1990, perché quel che conta unicamente è la sussistenza dei requisiti di legge: l'affermazione, oltre la grande opinabilità dell'idea che in caso di atti vincolati non sarebbe necessaria la motivazione, è in contraddizione con l'affermazione sempre ripetuta dal diritto «semmai» al risarcimento dei danni, che presuppone l'esistenza di un obbligo. L'esclusione «logica» di motivazione del

---

<sup>(51)</sup> Le pronunzie sono in *One Legale*, cui si rinvia, salvo qualche eccezione. Poiché le parti sono indicate solo con le iniziali, è quasi impossibile capire se fra i vari gradi si tratti dello stesso processo.

<sup>(52)</sup> Cass. ord. 9 maggio 2024, n. 12700; Cass. 11 dicembre 2023, n. 34482; Cass. 6 febbraio 2023, n. 3556; Cass. 6 dicembre 2019, n. 31954. L'orientamento risale a Cass. 24 febbraio 2003, n. 2804.

diniego espone ad un potere di fatto senza limiti, con impossibilità di difesa in giudizio contro il diniego, di cui non si conoscano le ragioni. E poi non c'è nulla di speciale, perché mai, e non solo per le prestazioni previdenziali, in mancanza di discrezionalità e con atti vincolati il diritto non nasce per vizi di motivazione, ma resta l'obbligo di motivazione. È sorto un equivoco fra l'obbligo di motivazione e l'affermazione di un diritto in caso di vizi di motivazione.

Seguendo l'orientamento esposto è stato escluso che debba essere preventivamente notificato un motivato provvedimento individuale, in quanto la legge n. 241/1990 sarebbe inapplicabile per il carattere speciale ed autonomo del procedimento di disconoscimento o cancellazione delle giornate di lavoro agricolo <sup>(53)</sup>. Infatti, a causa delle «peculiari esigenze di celerità della procedura di accertamento» evidenziate dalla Corte costituzionale <sup>(54)</sup>, anche nella giurisprudenza di merito si ritiene <sup>(55)</sup> che la disciplina della legge n. 241/1990 sarebbe incompatibile con la disciplina dei ricorsi amministrativi per gli elenchi nominativi (comunque successiva alla legge n. 241/1990). Al contrario, come visto, la motivazione è sempre obbligatoria, ma i suoi vizi non fanno sorgere un diritto alle prestazioni previdenziali e «semmai» fanno sorgere un diritto al risarcimento dei danni. Così finisce che non raramente le decisioni siano carenti di motivazione o con motivazioni solo generiche. E suona un po' ironica la giustificazione di «celerità», considerando i tempi lunghissimi dei procedimenti amministrativi e dei processi <sup>(56)</sup>.

## 11. Sugli oneri probatori per le prestazioni di disoccupazione

Sull'onere probatorio circa le effettive giornate di lavoro agricolo, cui si collega il requisito contributivo necessario per le prestazioni, vale una disciplina giurisprudenziale <sup>(57)</sup>.

---

<sup>(53)</sup> Art. 9, d.l. n. 7/1970.

<sup>(54)</sup> C cost. n. 192/2005, cit.; C. cost. ord. n. 88/1988, cit.

<sup>(55)</sup> App. Bari 16 marzo 2023, n. 514; App. Bari 9 febbraio 2023, n. 216; Trib. Foggia 4 gennaio 2023, n. 11 e n. 8; App. Bari 16 settembre 2022, n. 1542; App. Bari 25 marzo 2022, n. 524; App. Bari 26 maggio 2022, n. 1086; App. Bari 23 aprile 2018, *CDG c. Inps*.

<sup>(56)</sup> Si guardi ai casi già citati: nel primo (Cass. n. 29070/2011) gli elenchi 1990-1993 furono cancellati il 21 febbraio 1995, con impugnazioni amministrative del 15 marzo e 18 luglio 1995 ed azione in giudizio del 5 giugno 2001, esaurito nel 2011; nell'altro (Cass. n. 7446/2010) il procedimento amministrativo era iniziato il 22 aprile 1999 ed il giudizio era iniziato il 10 marzo 2000, esaurito dopo 10 anni.

<sup>(57)</sup> Si rinvia in particolare alla disciplina deducibile dalle citate sentenze Cass., sez. un., n. 1133/2000 e Cass., sez. un., n. 1186, n. 1187 e n. 1188/2000.

In base all'articolo 2697, primo comma, c.c., l'onere della prova del fatto costitutivo del diritto grava ovviamente su chi agisca in giudizio per una sua pretesa. All'operaio dovrebbe bastare il documento d'iscrizione agli elenchi nominativi o il certificato d'urgenza sostitutivo, che, come visto, dovrebbero avere la funzione di semplificare e rendere certa la qualità di operaio agricolo, con efficacia nei confronti dei terzi: essi costituiscono però non prove legali ma semplici risultanze processuali, liberamente valutabili dal giudice.

Nonostante l'iscrizione agli elenchi nominativi, dunque, l'Istituto previdenziale può sempre contestare l'inesistenza totale o parziale del lavoro o l'inesistenza della subordinazione o addirittura l'inesistenza di un vero datore di lavoro (se fittizio): con la precisazione, ancora, che si tratta non di eccezione in senso proprio ma di semplice "contestazione", esperibile senza vincoli o preclusioni, sottratta alle preclusioni *ex* articoli 416 e 437 c.p.c. ed idonea a sollecitare i poteri-doveri del giudice.

Non basta però una contestazione vuota, come, banalmente, dire il contrario<sup>(58)</sup>: per contestare l'iscrizione agli elenchi nominativi, l'Istituto ha l'onere di fornire con qualsiasi mezzo una "prova contraria" vera, cui l'operaio potrà quindi replicare mediante offerta, a sua volta, di altri mezzi di prova.

Per contestare l'iscrizione agli elenchi nominativi o lo *status* di lavoratore è insufficiente la produzione in giudizio di verbali ispettivi: infatti, come noto, i verbali fanno piena prova fino a querela di falso solo dei fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti, ivi compresa l'esistenza e provenienza delle dichiarazioni raccolte a verbale, ma non anche delle valutazioni o dei fatti non percepiti direttamente ma affermati dall'ispettore in base ad altri fatti<sup>(59)</sup>. Questo materiale non ha valore legale ma è liberamente valutabile dal giudice, il quale può anche considerarlo prova sufficiente se il suo contenuto o il concorso di altri elementi renda superflui mezzi istruttori<sup>(60)</sup>. Altrimenti, sarà necessario acquisire in causa ulteriori elementi probatori<sup>(61)</sup>. L'onere di "prove contrarie" sorgerà per l'operaio solo dopo che l'Istituto previdenziale abbia fornito le sue "prove contrarie".

---

<sup>(58)</sup> Ad es. sembra questo il caso di Cass. 17 maggio 2016, n. 10096, da cui risulta che il verbale ispettivo non fu neppure prodotto in giudizio e comunque da esso, per quanto affermato dallo stesso Inps, non erano deducibili dati significativi del carattere fittizio dei rapporti di lavoro (la lavoratrice era estranea ai controlli al punto da risultare mai citata nel verbale).

<sup>(59)</sup> Cass. 18 giugno 1998, n. 6110; Cass., sez. un., 3 febbraio 1996, n. 916.

<sup>(60)</sup> Cass. ord. 17 febbraio 2021, n. 4182, ed *ex pluris* Cass. ord. 7 maggio 2019, n. 11934; Cass. 10 novembre 1979, n. 5820. Sull'attendibilità dei verbali ispettivi, cfr. da ultimo App. Roma 24 febbraio 2023, n. 514, in *LG*, 2023, n. 7, p. 759 (con osservazioni di Rotondi, cui si rinvia).

<sup>(61)</sup> Cass. 11 febbraio 2016, n. 2739; Cass. 2 agosto 2012, n. 13877.

In caso di insuperabile e totale incertezza, vanno confermati gli elenchi nominativi <sup>(62)</sup>.

Si riepiloga. Per modificare o cancellare gli elenchi nominativi o contestare lo *status* di lavoratore non basta per l'Inps una contestazione generica e vuota – una semplice affermazione “non ha diritto” – ma, per contraddire la precedente decisione e comunque per superare la presunzione di legittimità dell'atto amministrativo, l'Istituto deve dare prove contrarie congrue ed effettive. I verbali ispettivi non hanno valore di prova legale, anche se possono costituire elementi indiziari. Solo dopo, se l'Inps abbia dato prove contrarie, l'operaio dovrà dare in risposta le sue prove contrarie.

## 12. Esempi di prove di fatto

Per entrambi i casi, di onere a carico dell'operaio o dell'Istituto previdenziale, la prova riguarderà lo svolgimento effettivo di lavoro subordinato, mai potrà riguardare un “non aver lavorato”, che è prova impossibile, esempio scolastico di *probatio diabolica*. In altre parole, rispettivamente per il disconoscimento o riconoscimento dell'indennità di disoccupazione, prima l'Istituto e solamente dopo gli operai agricoli hanno l'onere di provare l'esistenza, la durata e la natura onerosa del rapporto dedotto a fondamento dell'iscrizione e dei diritti che ne conseguono, fermo restando che, nella controversia avente ad oggetto le prestazioni previdenziali, lo *status* del lavoratore può essere accertato solo incidentalmente <sup>(63)</sup>.

Le prove, anche indiziarie e cioè per presunzioni semplici (articolo 2729 c.c.), sono quelle comuni su assoggettamento alla direzione, orario, retribuzioni ed altre componenti del lavoro. Naturalmente sono ammesse le prove testimoniali, ad esempio di altri lavoratori che abbiano visto o no l'interessato in attività, per tempi precisi o no, nelle stesse o simili mansioni. Le indicazioni dei luoghi di lavoro possono essere importanti, come pure quelle sulle modalità di pagamento delle retribuzioni. Le dichiarazioni potrebbero essere approssimative, ma in via indiziaria possono contribuire a provare la genuinità o no del rapporto.

Va tenuto presente – anzi è decisivo – che le testimonianze su tempi lontani sono sempre difficoltose.

Ugualmente potranno essere importanti le indicazioni sulla congruità del numero degli occupati in rapporto all'importanza del fondo in cui sarebbero state

---

<sup>(62)</sup> App. Catanzaro 21 giugno 2022, n. 764.

<sup>(63)</sup> Cass., sez. un., n. 1133/2000, cit.; Cass., sez. un., n. 1186, n. 1187 e n. 1188/2000, cit.; Cass. 16 luglio 1992, n. 8626; Cass. 30 gennaio 1987, n. 910. Nella giurisprudenza di merito, fra tante: Trib. Castrovillari 18 giugno 2021, n. 1130.

svolte l'attività o la produzione, l'ammontare del fatturato formale o reale. I fatti, da cui possano dedursi negazioni o conferme, sono davvero tanti, deducibili in base a comuni capacità di deduzione e ricerca: ancora, continuando con gli esempi, potranno avere valore deduttivo ed indiziario le regolarità amministrative o no, in particolare quelle fiscali e previdenziali.

È utilizzato anche uno strumento, introdotto per altri fini dal decreto legislativo n. 375/1993 <sup>(64)</sup>, con cui l'Inps può controllare, sulla base di una stima tecnica, se l'occupazione sufficiente sia «significativamente superiore alle giornate risultanti dalle dichiarazioni». Con questa normativa – simile a quella del vecchio “imponibile di manodopera” e ciò nonostante dichiarata non illegittima dalla Corte costituzionale <sup>(65)</sup> – l'Inps può verificare le necessità di manodopera in base ad elementi come l'ordinamento colturale dei terreni, il bestiame allevato, i sistemi di lavorazione, le consuetudini.

Tuttavia un semplice accertamento di sproporzione tra le giornate dichiarate e quelle necessarie non può portare da solo alla cancellazione, innanzitutto poiché l'accertamento negativo non può che essere individuale e deve fornire elementi volti a confutare l'attività del singolo, ma anche perché tale operazione appare pienamente legittima se svolta in una fase non successiva, ma parallela allo svolgersi del procedimento amministrativo <sup>(66)</sup>.

È successo anche – da parte dell'operaio agricolo – che la prova sia stata data e accolta solo in secondo grado, dopo che nel frattempo era stata emanata una sentenza di riconoscimento di contributi <sup>(67)</sup>.

### **13. Le esclusioni di coniuge, parenti, affini, affiliati, conviventi *more uxorio***

Casi ancora frequenti di diniego o cancellazione dagli elenchi agricoli, ed esclusione dell'indennità di disoccupazione, si hanno per “presunzione di gratuità” nei rapporti familiari anche di fatto: sono casi antichi, con conferme ma anche con precisazioni <sup>(68)</sup>.

L'esclusione dagli elenchi nominativi è in concreto automatica per l'Inps, in base ad una presunzione di gratuità, per gli operai agricoli che svolgano prestazioni a

---

<sup>(64)</sup> Art. 8, comma 2, d.lgs. n. 375/1993 (come sostituito dall'art. 9-ter del d.l. n. 510/1996, convertito con modificazioni dalla l. n. 608/1996). Si veda M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 279.

<sup>(65)</sup> C. cost. 17 maggio 2019, n. 121. Si veda M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 279.

<sup>(66)</sup> Trib. Foggia 24 febbraio 2023, n. 677.

<sup>(67)</sup> App. Bari 23 agosto 2022, n. 1451.

<sup>(68)</sup> Ad es. Trib. Foggia n. 677/2023, cit. Per la configurabilità dell'impresa familiare, cfr. R. DETOMI, *Convivenza di fatto e interpretazione evolutiva del comma 3 dell'art. 230-bis c.c.*, in *LG*, 2023, n. 7, p. 687 (che ha preso spunto da Cass. ord. 24 gennaio 2023, n. 2121).

favore di persone legate da parentela, coniugio, affinità, convivenza *more uxorio*, affiliazione: si considera che il lavoro sia a titolo gratuito perché svolto non per obbligo contrattuale ma volontariamente per rapporto affettivo *affectionis causa*. Per gli operai è sempre ammessa però la prova contraria, in particolare sugli elementi tipici della subordinazione, tra i quali, soprattutto, l'assoggettamento al potere direttivo-organizzativo altrui e l'onerosità <sup>(69)</sup>.

La formula della presunzione semplice di gratuità porta ad escludere ogni diritto anche quando sia provato che il lavoro è stato svolto effettivamente e non solo se apparente.

Fra altri, sul tema si pronunciò nel 2011 la Cassazione <sup>(70)</sup>, precisando – in materia connessa – che la sentenza di riconoscimento dell'indennità di disoccupazione agricola non può avere efficacia di giudicato nel giudizio relativo all'indennità di maternità, perché tra la tutela contro la disoccupazione e quella di maternità non è configurabile un rapporto unitario, data la diversità di discipline.

Al di là della disoccupazione agricola, la presunzione di gratuità in ambito parentale e familiare (anche di fatto) è stata affermata di solito per il lavoro domestico, ma è stata ripetuta anche per il lavoro nell'impresa gestita con criteri prevalentemente familiari, ed in particolare con convivenza; salva sempre, ovviamente, la prova contraria <sup>(71)</sup>.

In specifico per il lavoro familiare in agricoltura e soprattutto per colture tradizionali e piccole proprietà, la giurisprudenza è stata piuttosto rigorosa sulla prova contraria, affermando in particolare che i requisiti necessari di onerosità e subordinazione non sarebbero deducibili solo dalla mancanza di convivenza <sup>(72)</sup>.

---

<sup>(69)</sup> Da ultimo: Cass. ord. 16 novembre 2022, n. 33759; Cass. 29 novembre 2018, n. 30899.

<sup>(70)</sup> Cass. 20 aprile 2011, n. 9043. In precedenza Cass. 20 marzo 2001, n. 3975; Cass. 21 aprile 2000, n. 5215, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 2002, p. 313; Cass. 27 luglio 1999, n. 8132; Cass. 17 aprile 1999, n. 3870; Cass. 21 gennaio 1993, n. 729; Cass. 29 gennaio 1993, n. 1097.

<sup>(71)</sup> *Ex multis* (oltre quanto già citato), Cass. 29 settembre 2015, n. 19304, in *FI*, 2015, n. 11, I, c. 3472; Cass. 6 agosto 1996, n. 7185; Cass. n. 5197/1995; Cass. 29 maggio 1991, n. 6083 (convivenza *more uxorio*); Cass. 14 giugno 1990, n. 5803 (convivenza *more uxorio*); Cass. 5 aprile 1990, n. 2828 (sulla rilevanza della filiazione); Cass. 9 febbraio 1989, n. 818 (per cugino, parente di quarto grado e cioè di grado non particolarmente stretto); Cass. 17 febbraio 1988, n. 1701, in *FI*, 1988, n. 7-8, I, c. 2306, con nota di E. CALÒ, *La giurisprudenza come scienza inesatta (in tema di prestazioni lavorative in seno alla famiglia di fatto)*; Cass. 10 agosto 1987, n. 6867; Cass. 13 giugno 1987, n. 5221; Cass. 11 giugno 1985, n. 3513 («affettuosa ospitalità»); Cass. 13 dicembre 1984, n. 6311; Cass. 28 aprile 1984, n. 2660; Cass. 8 gennaio 1983, n. 144; Cass. 12 maggio 1980, n. 3096; Cass. 20 marzo 1980, n. 1880; Cass. 11 aprile 1979, n. 2124; Cass. 20 gennaio 1978, n. 261; Cass. 17 aprile 1975, n. 1452; Cass. 12 luglio 1972, n. 2344; Cass. 2 agosto 1971, n. 2544; Cass. 17 marzo 1971, n. 751.

<sup>(72)</sup> Cass. n. 8132/1999, cit.; Cass. n. 3870/1999, cit.; Cass. 9 agosto 1997, n. 7438; Cass. n. 729/1993, cit.

S'è anche osservato <sup>(73)</sup> che la presunzione di gratuità può configurarsi diversamente, a seconda che la controversia intervenga tra lavoratore e presunto datore di lavoro, oppure, in assenza di conflittualità tra le parti private, tra lavoratore ed Istituto previdenziale: in quest'ultimo caso, la prova dell'effettiva corresponsione della retribuzione può assumere il valore sintomatico sia della subordinazione, sia della genuinità di altri elementi di prova.

In conclusione, per escludere la presunzione di gratuità, con iscrizione agli elenchi nominativi e con diritto all'indennità di disoccupazione, è necessario provare innanzitutto il pagamento effettivo di una giusta retribuzione, ma spesso si ritengono necessari anche altri elementi di prova come ad esempio il rispetto di orari precisi, l'inserimento delle prestazioni in una struttura organizzativa aziendale, un nesso di corrispettività tra lavoro e retribuzione, l'esistenza di direttive e controlli.

Per la presunzione di gratuità, il disconoscimento dagli elenchi nominativi dell'agricoltura e l'esclusione dall'indennità di disoccupazione potranno essere solo totali, mentre in generale possono essere anche parziali con esclusione solo di alcuni giorni e non di tutti.

#### **14. Confronto di “prove contrarie” dell'Inps rispetto a “prove contrarie” degli operai**

Prendendo a riferimento esemplificativo un caso del 2023 <sup>(74)</sup>, possono essere confrontate le contrapposte “prove contrarie”, prima dell'Inps e quindi degli operai agricoli.

Per l'Inps le “prove contrarie” avverso l'iscrizione agli elenchi ed il diniego di prestazioni, nel caso preso ad esempio <sup>(75)</sup>, sono le seguenti: a) notevole sproporzione del numero di giornate denunciate dall'azienda rispetto a quelle necessarie, considerate tali sulla base delle tabelle ettaro-colturali della Regione Puglia <sup>(76)</sup>; b) natura fittizia di altri lavori, desumibile dall'incompatibilità tra certificati di malattia e maternità e registrazioni sul Libro unico del lavoro; c) disamina integrata di dichiarazioni di alcuni lavoratori; d) contraddizione fra i fatti accertati dai verbalizzanti ed i dati denunciati all'Inps. Tuttavia l'operaio interessato era estraneo ai fatti e l'accertamento ispettivo aveva confermato l'effettiva attività: erano state diminuite le giornate di disoccupazione per fatti altrui, cui l'operaio che aveva impugnato era estraneo secondo lo stesso accertamento Inps. Non si

---

<sup>(73)</sup> Trib. Foggia n. 677/2023, cit.

<sup>(74)</sup> App. Bari 15 marzo 2023, n. 472.

<sup>(75)</sup> *Ibidem*.

<sup>(76)</sup> D.G.R. 28 luglio 1997, n. 6191.

chiarisce inoltre con quali criteri le giornate d'indennità di disoccupazione erano state diminuite. Osserva il giudice <sup>(77)</sup>: «non si rinviene nel verbale ispettivo uno specifico motivo atto a sorreggere il provvedimento di disconoscimento delle giornate di lavoro».

Le “prove contrarie” contro la parziale esclusione furono date dall'operaio, nel caso in esame <sup>(78)</sup>, mediante testimonianze degli operai che avevano lavorato insieme, sui seguenti fatti: a) collocazione temporale; b) tipologia di mansioni espletate (ad esempio preparazione del terreno, sistemazione di impianti d'irrigazione, messa a dimora di piantine); c) precisi orari di lavoro osservati; d) retribuzioni percepite e modalità di pagamento, emerse dai dialoghi tra lavoratori e dall'aver visto direttamente i pagamenti in contanti; e) identità della persona che impartiva gli ordini sulle attività da svolgere, dati sui terreni e più raramente per telefono; f) ubicazione dei fondi dov'era svolto il lavoro.

Alla fine <sup>(79)</sup> è stato riconosciuto il diritto dell'operaio agricolo, che aveva impugnato il parziale diniego Inps. La grande attenzione del giudice è apprezzabile, ma resta la sensazione che siano state necessarie prove testimoniali molto ma molto complesse, obiettivamente difficili e che, per altri, probabilmente sarebbero quasi impossibili, specie a distanza di tempo.

In modo simile, per altro caso, contro un disconoscimento parziale sono state ritenute congrue e sufficienti le testimonianze sul periodo in cui le giornate di lavoro sarebbero state effettuate, sull'orario osservato, sulla durata della prestazione giornaliera, sulle colture praticate, sui concreti compiti lavorativi, sull'ubicazione dei fondi, sull'ammontare e modalità di pagamento del compenso, sui mezzi di trasporto utilizzati per raggiungere i terreni, sulle forme in cui si manifestava il potere direttivo del datore di lavoro <sup>(80)</sup>. L'istruttoria non poteva essere più ampia. In modo simile si sono espressi anche altri giudici di merito <sup>(81)</sup>.

---

<sup>(77)</sup> App. Bari n. 472/2023, cit.

<sup>(78)</sup> Sempre in App. Bari n. 472/2023, cit. Cfr. anche App. Bari 23 giugno 2022, n. 1077; App. Bari 23 giugno 2022, n. 1072 (prove testimoniali in primo grado ed in appello che hanno confermato l'effettivo lavoro per le giornate indicate); Trib. Bari n. 170/2022, cit.; App. Bari 28 agosto 2020, n. 870 (prove testimoniali ammesse in appello); Trib. Caltanissetta 15 marzo 2018, n. 122; Trib. Caltanissetta 26 febbraio 2018, n. 101; Trib. Salerno 6 febbraio 2018, n. 351; Trib. Nola 25 gennaio 2018, n. 168 (accoglimento parziale).

<sup>(79)</sup> App. Bari n. 472/2023, cit.

<sup>(80)</sup> App. Bari 4 marzo 2023, n. 166.

<sup>(81)</sup> Ad es. Trib. Bari 28 febbraio 2023, n. 633; App. Bari 22 febbraio 2023, n. 277.

Le eventuali irregolarità amministrative commesse dal datore di lavoro non inficiano la posizione dell'operaio, che di fatto ha svolto lavoro agricolo <sup>(82)</sup>, in base al principio di automaticità delle prestazioni (articolo 2116 c.c.) <sup>(83)</sup>.

Dal confronto di “prove contrarie” dell'Inps rispetto alle “prove contrarie” degli operai, in particolare per il caso preso ad esempio iniziale <sup>(84)</sup>, resta netta la sensazione che per l'Inps siano ammesse “prove contrarie” meno rigorose rispetto a quelle poi richieste, in risposta, dall'operaio agricolo; anzi, nel caso, l'Inps non aveva nemmeno opposto vere “prove contrarie”, perché tutto si basava solamente sul fatto che “altri” avrebbero avuto irregolarità. Insomma, l'operaio che poi aveva impugnato era stato condannato per peccati altrui: una deduzione illogica ed insufficiente, cui comunque è stato necessario opporre prove testimoniali importanti e difficili.

## 15. “Prove contrarie” precise dell'Inps e generiche degli operai

In altri casi è successo l'opposto a quanto visto prima: c'erano le “prove contrarie” dell'Inps e mancavano quelle in risposta degli operai <sup>(85)</sup>.

S'è chiarito giustamente che i documenti aziendali non costituiscono un contrasto probatorio <sup>(86)</sup> e dunque non ci si può basare su di essi per provare lo svolgimento effettivo delle attività tramite i lavoratori annotati. Il supporto probatorio delle domande degli operai agricoli poteva essere la prova testimoniale, che talvolta non è stata ammessa sia per genericità, sia per il carattere meramente valutativo dei capitoli di prova, sia infine perché nel ricorso mancavano allegazioni adeguate <sup>(87)</sup>: così le prove testimoniali sono inammissibili, anche in via officiosa per iniziativa del giudice.

In un caso che si prende ad esempio <sup>(88)</sup>, le “prove contrarie” dell'Inps erano precise e numerose. Da un'ispezione comune degli ispettori Inps con la Guardia di Finanza, erano emerse gravi irregolarità con intrecci di varie imprese e società di fatto gestite e dirette dalle stesse persone, situate in uno scantinato suddiviso

---

<sup>(82)</sup> Trib. Bari n. 633/2023, cit.; Trib. Bari 7 giugno 2022, n. 1753; Trib. Bari 28 settembre 2021, n. 2580 e n. 2581.

<sup>(83)</sup> Sull'automaticità delle prestazioni per le indennità di disoccupazione, si rinvia a M. MISCIONE, *op. cit.*, p. 271.

<sup>(84)</sup> App. Bari n. 472/2023, cit.

<sup>(85)</sup> App. Bari n. 511/2023, cit.; anche App. Bari 2 marzo 2023, n. 415.

<sup>(86)</sup> App. Bari 3 marzo 2023, n. 389; App. Bari n. 1077/2022, cit.; App. Bari 4 marzo 2022, n. 38; App. Bari 7 gennaio 2022, n. 2475.

<sup>(87)</sup> Ad es. App. Bari n. 511/2023, cit.; App. Bari n. 415/2023, cit.

<sup>(88)</sup> App. Bari n. 511/2023, cit.

in due locali, uno adibito a magazzino e l'altro ad ufficio <sup>(89)</sup>. Per verificare la congruità delle giornate di lavoro denunciate, gli ispettori avevano proceduto ad una stima tecnica con riferimento a due parametri: la superficie dei fondi e la quantità di prodotti raccolti e venduti, secondo fatture d'acquisto e vendita. Applicando i valori delle tabelle ettaro-coltura allegate alla delibera della Giunta Regione Puglia 28 luglio 1997, n. 61 <sup>(90)</sup>, era risultato <sup>(91)</sup> che le giornate denunciate dall'impresa erano "esorbitanti" e non solo sproporzionate rispetto al reale fabbisogno; lo squilibrio era talmente grande da far ritenere "inverosimile" che i responsabili aziendali, sulla base dei volumi di affari sviluppati e degli introiti registrati, avessero le disponibilità per far fronte, come dichiarato, ai costi di tutta la manodopera assunta e denunciata all'Inps. Infine, a provare la sproporzione ed il carattere fittizio della maggior parte dei rapporti di lavoro e delle giornate denunciate, c'erano le annotazioni in "quaderni e brogliacci" acquisiti in copia dagli ispettori.

Ancora in modo simile, è risultato da dichiarazioni confermate che l'attività aziendale cui sarebbe stato addetto l'operaio, prima esigua, era diventata inesistente dal momento in cui i fondi aziendali erano stati ceduti in fitto.

Su quanto esposto, anche in via esemplificativa, si sono cumulate molte e varie pronunzie dei giudici di merito, con cui l'iscrizione agli elenchi nominativi e relative indennità di disoccupazione sono state negate <sup>(92)</sup>. Il numero impressiona, anche perché sempre per le stesse località.

---

<sup>(89)</sup> App. Bari n. 511/2023, cit. In modo simile App. Bari 30 giugno 2022, n. 1260; App. Bari 9 giugno 2022, n. 1177; App. Bari 18 marzo 2022, n. 503.

<sup>(90)</sup> Sempre App. Bari n. 511/2023, cit.

<sup>(91)</sup> App. Bari 1° marzo 2023, n. 222.

<sup>(92)</sup> App. Bari n. 216/2023, cit.; App. Messina 31 gennaio 2023, n. 68; App. Bari 24 gennaio 2023, n. 80; Trib. Foggia 23 gennaio 2023, n. 229; App. Bari 13 gennaio 2023, n. 2223; App. Bari 5 gennaio 2023, n. 2175; Trib. Foggia n. 11/2023, cit. (non presentati in giudizio né la parte né i testimoni, non regolarmente citati); Trib. Foggia n. 8/2023, cit.; App. Bari 20 settembre 2022, n. 1561; App. Bari 20 settembre 2022, n. 1560 (ammessi testimoni in secondo grado); App. Bari 20 settembre 2022, n. 1535 (ammessi testimoni in secondo grado ma senza presenza in udienza); App. Bari n. 1542/2022, cit. (testimonianze inammissibili); App. Catanzaro 16 agosto 2022, n. 959 (verbali e testimoni); App. Bari 4 luglio 2022, n. 1395 (prove testimoniali giudicate inattendibili); App. Bari n. 1260/2022, cit. (verbali comprovati); App. Bari 24 giugno 2022, n. 1147 (prove testimoniali inammissibili); App. Bari 17 giugno 2022, n. 1188 (prove testimoniali contrarie); App. Bari 10 giugno 2022, n. 1190 (prove testimoniali contrarie); App. Bari n. 1177/2022, cit. (affidabili verbali ispettivi per gettare «duce di innegabile sospetto»); App. Bari 25 maggio 2022, n. 1016 (testimonianze contrarie in secondo grado); App. Catanzaro 13 maggio 2022, n. 610 (verbali e testimonianze); App. Catanzaro 12 maggio 2022, n. 625 (verbali e testimonianze); App. Reggio Calabria n. 143/2022, cit., e 13 aprile 2022, n. 139 (solo verbali); App. Bari n. 524/2022, cit. (verbali, inammissibili testimonianze); App. Bari n. 503/2022, cit. (verbali e testimonianze); App. Catanzaro 16 marzo 2022, n. 369 (verbale e testimonianze); App. Bari n. 38/2022, cit. (verbale e testimonianze); App. Caltanissetta 3 marzo 2022, n. 79 (verbale e

## 16. Imprese fittizie e reati sulle indennità di disoccupazione agricola

Connesse alla rilevanza degli elenchi nominativi e dell'indennità di disoccupazione sono le responsabilità penali, con asserita «pervasività del lavoro sommerso in agricoltura»<sup>(93)</sup>: se ne parla spesso, ma con riscontri difficili. Le uniche prove certe sono quelle in sentenza, ma la giurisprudenza è scarna, almeno negli ultimi anni, e da questa scarsità nulla si può dedurre. I rapporti con i sindacati sono difficili, anche per ipotetiche supplenze<sup>(94)</sup>. Le istituzioni europee sono intervenute con normativa importante, in particolare mediante la condizionalità, ma con mancato e deludente coordinamento<sup>(95)</sup>.

In una sentenza risulta l'accertamento addirittura del carattere fittizio dell'intera azienda agricola e quindi dei rapporti di lavoro denunciati<sup>(96)</sup>.

Alla drastica conclusione s'è giunti in base a molte prove, in particolare per l'indisponibilità di terreni idonei all'attività agricola, perché si svolgeva attività prevalentemente commerciale<sup>(97)</sup>. C'erano inoltre, nel caso<sup>(98)</sup>, sia difetti di allegazioni e prove, sia inidoneità delle prove documentali costituite da registrazioni e denunce provenienti dal pseudo-datatore di lavoro.

---

testimonianze); App. Caltanissetta n. 74/2022, cit. (decadenza *ex art.* 22, d.l. n. 7/1970); App. Bari n. 215/2022, cit. (verbali); App. Bari 9 febbraio 2022, n. 187 (verbali, testimonianze inammissibili); Trib. Agrigento 26 gennaio 2022, n. 96 (verbali e testimonianze); Trib. Foggia 10 gennaio 2022, n. 43 (testimonianze inammissibili); App. Bari n. 2475/2022, cit. (testimonianze inammissibili); App. Bari 7 gennaio 2022, n. 2206; App. Catanzaro 4 gennaio 2022, n. 1086; Trib. Foggia 3 gennaio 2022, n. 19 (inattendibili testimonianze); App. Catanzaro n. 1110/2021, cit. (decadenza *ex art.* 22, d.l. n. 7/1970, e merito); App. Bari 7 dicembre 2021, n. 2313; Trib. Castrovillari 23 settembre 2021, n. 1544 (testimonianze inattendibili); App. Bari 22 settembre 2021, n. 1471; App. Reggio Calabria 25 agosto 2021, n. 395; Trib. Castrovillari n. 1164/2021, cit., n. 1130/2021, cit. e n. 1126/2021, cit. (verbali e testimoni insufficienti); App. Bari 15 giugno 2021, n. 1114; App. Bari 21 aprile 2021, n. 781; Trib. Castrovillari 20 aprile 2021, n. 759 (verbali, testimonianza inattendibile); App. Bari 19 aprile 2021, n. 625; Trib. Castrovillari 16 aprile 2021, n. 719 (inammissibilità ed improponibilità); Trib. Castrovillari 13 aprile 2021, n. 687, n. 683 e n. 682; Trib. Castrovillari n. 434/2021, cit.; Trib. Castrovillari n. 216/2021, cit.; App. Bari 7 febbraio 2020, n. 225 (prove testimoniali chieste in primo grado ma senza insistere); App. Catania 21 novembre 2019, n. 1151; Trib. Catania n. 4472/2019, cit.; Trib. Catania 20 novembre 2018, n. 4673; App. Lecce Taranto 5 giugno 2018, n. 191; App. Bari 13 marzo 2018, n. 359; App. Salerno 23 febbraio 2018, n. 28; Trib. Nola n. 168/2018, cit. (accoglimento parziale).

<sup>(93)</sup> L. BATTISTA, *Il lavoro sommerso e il ruolo dell'Autorità Europea del Lavoro*, Cacucci, 2022, p. 199 ss. (con ampi riferimenti cui si rinvia).

<sup>(94)</sup> M. MISCIONE, *Il sindacato nelle imprese per la legalità*, in *LG*, 2019, n. 1, p. 5; M. MISCIONE, R. VICIDOMINI, *Intervista al sindacato sulle assunzioni nell'agricoltura*, ivi, 2018, n. 8-9, p. 761.

<sup>(95)</sup> L. BATTISTA, *op. cit.*, p. 1202 ss. (con ulteriori riferimenti cui si rinvia).

<sup>(96)</sup> Cass. ord. 6 ottobre 2022, n. 29108.

<sup>(97)</sup> Cfr. anche Cass. 5 novembre 2018, n. 28141.

<sup>(98)</sup> Cass. ord. n. 29108/2022, cit.

Oltre notizie di giornale <sup>(99)</sup>, con riscontro difficile, sono poche le incriminazioni penali per chi abbia chiesto l'indennità di disoccupazione agricola, perfino nei casi di presupposti falsi. Ad esempio è stato ritenuto imputabile di truffa aggravata, per il conseguimento di erogazioni pubbliche, il bracciante agricolo che, in concorso con la datrice di lavoro, con artifici e raggiri – consistiti nel simulare un rapporto di lavoro alle dipendenze della detta società in realtà inesistente – s'era procurato l'ingiusto profitto delle indennità di disoccupazione <sup>(100)</sup>.

In modo simile, è stato condannato per il delitto di falsità ideologica *ex* articolo 479 c.p. il titolare d'azienda agricola che aveva comunicato all'Inps, ai fini dell'iscrizione agli elenchi nominativi nell'agricoltura, assunzioni di OTD in realtà mai effettuate o comunque effettuate per un numero di giornate superiore a quelle di effettiva prestazione <sup>(101)</sup>. Sono prospettabili anche altri reati <sup>(102)</sup>.

---

<sup>(99)</sup> Ad es. ANSA, [Falsi braccianti per ottenere indennità Inps, due indagati](http://www.ansa.it), in [www.ansa.it](http://www.ansa.it), 10 maggio 2023.

<sup>(100)</sup> Trib. Nocera Inferiore 8 maggio 2018, n. 820.

<sup>(101)</sup> *Ibidem*.

<sup>(102)</sup> Trib. Bari 14 ottobre 2019, n. 3717.

## Le prestazioni non pensionistiche in favore dei lavoratori agricoli: criticità e prospettive

di Stefano Caffio

**Abstract** – Partendo dalla considerazione delle peculiarità del lavoro nel settore agricolo, il contributo analizza alcune criticità emerse nell'interpretazione (anche giurisprudenziale) e nell'applicazione delle norme che disciplinano le prestazioni temporanee in favore dei lavoratori del comparto primario, proponendo, altresì, alcune riflessioni sull'attuale assetto regolativo della materia in vista di possibili interventi correttivi.

**Abstract** – Starting from the consideration of the peculiarities of work in the agricultural sector, the contribution analyses some critical issues emerged in the interpretation (including jurisprudential) and application of the rules governing temporary benefits in favour of workers in the primary sector, proposing, as well, some reflections on the current regulatory framework of the subject with a view to possible corrective measures.

**Sommario:** 1. Il sottosistema previdenziale dei lavoratori del settore agricolo. – 2. A volte ritornano: sul perfezionamento dei requisiti per la fruizione del congedo parentale in favore di lavoratrici e lavoratori agricoli. – 3. Silenzio diniego dell'amministrazione e decadenza dall'azione giudiziaria in materia previdenziale. – 4. I trattamenti di disoccupazione agricola tra lacune legislative, questioni di legittimità costituzionale e comportamenti fraudolenti. – 5. Qualche considerazione conclusiva sul ruolo delle parti sociali tra presente e futuro prossimo.

### 1. Il sottosistema previdenziale dei lavoratori del settore agricolo

Trattare di lavoro agricolo in una provincia come quella di Taranto in cui le problematiche (giuridiche e sociali) che attengono agli altri comparti produttivi sono spesso offuscate dalla maggiore risonanza mediatica delle famigerate vicende dell'ex ILVA, è occasione rara che già solo per questa ragione merita apprezzamento da parte di chi, come chi vi parla, è figlio di questa terra.

Fatta questa doverosa premessa, prima di entrare nel merito del tema che mi è stato assegnato, ritengo opportune alcune precisazioni. *In primis*, non mi soffermerò sulla disciplina dei singoli istituti; scopo di questo intervento è quello di evidenziare alcune criticità che caratterizzano le tutele previdenziali (non

pensionistiche) che l'ordinamento predispone in favore dei lavoratori agricoli, per poi provare a delineare quali potrebbero essere i possibili rimedi.

Data l'ampiezza del tema, è quasi superfluo sottolineare che ragioni di economicità espositiva mi impediscono di svolgere approfondimenti su tutte le prestazioni e sui relativi profili problematici; mi limiterò, di contro, alla considerazione solo di alcuni di essi evidenziandone le ricadute in termini di effettività delle tutele, anche alla luce del contenzioso giudiziario in materia.

Il tutto partendo da una considerazione, forse ovvia, ma che talvolta si tende a trascurare specie da parte di chi ha poca familiarità con il settore (e non mi riferisco certamente alla platea qui presente): il (mercato del) lavoro agricolo presenta caratteristiche fisiologiche del tutto peculiari che hanno condizionato le scelte del legislatore, inducendolo a congegnare gli istituti giuridici preposti a tutelare i lavoratori che versano in stato di bisogno per l'impossibilità (temporanea o definitiva) di prestare lavoro, con significativi elementi di differenziazione rispetto alle omologhe misure predisposte per la generalità dei lavoratori degli altri comparti produttivi, con l'effetto che la previdenza agricola può definirsi "speciale" rispetto a quella "generale".

Le accennate peculiarità del (sotto)sistema previdenziale agricolo – semplificando molto a fronte di una realtà e di un corrispondente quadro normativo assai complessi – sono evidenti anche solo soffermandosi su due (dei tanti) elementi che caratterizzano il lavoro in agricoltura (e lo differenziano da quello prestato in altri ambiti dell'economia), il primo dei quali attiene alla composizione quali-quantitativa dell'occupazione: la gran parte dei lavoratori subordinati agricoli sono operai a tempo determinato (OTD) (circa il 90%). Il secondo dei fattori cui si accennava concerne la torsione funzionale di gran parte delle prestazioni temporanee a sostegno del reddito, verso scopi ulteriori rispetto a quelli che ordinariamente essi sono preposti a perseguire in ragione dei principi *ex* articolo 38, secondo comma, Cost. Non si intende, naturalmente, affermare che il sostegno economico temporaneo è finalità estranea alle prestazioni previdenziali agricole, ma soltanto che l'intervento (diretto e/o indiretto) dello Stato per il sostegno al reddito in favore di lavoratori e lavoratrici del comparto primario costituisce, non di rado, il canale attraverso il quale raggiungere obiettivi altri.

Come ormai da tempo appurato dalla dottrina, le particolari "fattezze" delle tutele previdenziali in favore degli addetti all'agricoltura ha permesso allo Stato, da un lato, di realizzare una redistribuzione di ricchezza in favore di lavoratori precari, talvolta marginali, per via della strutturale (e naturale) discontinuità del lavoro agricolo, facendo leva sulla solidarietà generale e su quella intercategoriale<sup>(1)</sup>; dall'altro lato, di dotarsi di uno strumento di governo del mercato del lavoro,

---

<sup>(1)</sup> Cfr. C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Cacucci, 2001, pp. 152-153.

considerato che il particolare meccanismo di riconoscimento del diritto alle prestazioni di disoccupazione ha operato (e continua a operare non senza effettivi perversi) alla stregua di una sorta di incentivo in favore dei lavoratori del settore affinché restino nel comparto primario <sup>(2)</sup>, essendo pacifico che i trattamenti di disoccupazione agricola rappresentano una forma di integrazione a un reddito altrimenti insufficiente e prescindono dalla condizione occupazionale del soggetto <sup>(3)</sup>.

Se quella anzidetta costituisce, dunque, la chiave di lettura per comprendere la *ratio* del sistema differenziato (quanto ai requisiti, alle condizioni di accesso e all'entità delle prestazioni previdenziali agricole), la predisposizione di misure *ad hoc* attraverso cui attuare la garanzia costituzionale di mezzi adeguati alle esigenze di vita per tutti i lavoratori e le lavoratrici, anche quelli agricoli, è stata operazione complessa e foriera di diverse criticità, tra le quali, certamente, la più significativa (e nota) è quella concernente la rilevanza giuridica (e il computo/registrazione) delle giornate lavorative effettive. Le cause all'origine di una siffatta situazione sono molteplici e spaziano (mi limito qui a considerare gli estremi della gamma di fattori generatori delle criticità a cui mi riferisco) dall'interpretazione/applicazione – anche giurisprudenziale – di norme talvolta poco chiare, se non proprio ambigue e persino silenti in alcune ipotesi, fino a giungere all'appetibilità delle prestazioni previdenziali agricole (non solo di quelle di disoccupazione) per effetto delle regole che ne presidiano il funzionamento <sup>(4)</sup>, regole che le hanno rese terreno fertile per pratiche fraudolente e, non di rado, “pietanza succulenta” per la criminalità organizzata (il riferimento è al fenomeno dei rapporti di lavoro c.d. “fittizi”).

Alcune delle criticità su cui mi soffermerò sembrano risolvibili attraverso un'attenta (ri)lettura del quadro normativo vigente o mediante semplici interventi normativi; per altre, invece, la concreta possibilità di eliminarle è obiettivo di ben più complesso perseguimento. È questo il *fil rouge* che intendo seguire nello svolgimento del mio intervento che verterà, dunque, sull'esame di alcune questioni specifiche che ho selezionato e che tratterò seguendo una ideale linea di crescente complessità in merito alla prospettazione di possibili soluzioni.

---

<sup>(2)</sup> Cfr. F. LISO, *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, in LD, 1991, n. 2, p. 393.

<sup>(3)</sup> C. LAGALA, *op. cit.*, p. 149. Funzione pacificamente riconosciuta anche dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo C. cost. 28 febbraio 2019, n. 30, su cui D. MESITI, *L'indennità di disoccupazione a favore dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato*, in RDSS, 2019, n. 2, p. 453 ss.) e di legittimità (Cass. 20 agosto 2019, n. 21539).

<sup>(4)</sup> In tal senso, M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, [\*Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso\*](#), Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2018, n. 352, pp. 29-30 e 35.

## **2. A volte ritornano: sul perfezionamento dei requisiti per la fruizione del congedo parentale in favore di lavoratrici e lavoratori agricoli**

Prendo le mosse da una questione che era lecito considerare risolta da tempo. Il riferimento è al congedo parentale *ex* articolo 32, decreto legislativo n. 151/2001, che, come è noto, disciplina la possibilità per ambedue i genitori di beneficiare di periodi di astensione dal lavoro (a ore o a giornata e secondo le modalità stabilite dalla contrattazione collettiva), per periodi di durata variamente modulati, con trattamento economico pari al 30% della retribuzione <sup>(5)</sup>.

Per i lavoratori e le lavoratrici agricole, l'articolo 63, con specifico riferimento alle prestazioni di maternità e di paternità, distingue tra gli occupati a tempo indeterminato (comma 1), per i quali trova applicazione, salvo alcune differenze, la disciplina prevista per i dipendenti del settore industria e quelli a tempo determinato, per i quali, invece, è richiesto il requisito dell'iscrizione negli elenchi dell'anno precedente, per almeno 51 giornate (comma 2).

Queste previsioni devono essere interpretate integrandole con quelle di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 463/1983, che stabilisce requisiti e limiti di accesso alle prestazioni previdenziali per tutti i lavoratori e le lavoratrici, pubblici e privati. Sul quadro normativo così sinteticamente ricostruito, oggetto in passato di un consistente contenzioso proprio riguardo alle tutele per la maternità in favore delle lavoratrici agricole, si sono da tempo consolidati alcuni orientamenti della giurisprudenza di legittimità, la quale, ormai costantemente, afferma che, ai fini del diritto alle indennità giornaliere di maternità per i periodi di astensione obbligatoria e di astensione facoltativa, al requisito dell'esistenza di un rapporto di lavoro in atto si sostituisce il possesso della qualifica di lavoratrice agricola, da comprovare mediante l'iscrizione negli elenchi nominativi o con l'apposito certificato di cui all'articolo 4, quarto e quinto comma, del decreto legislativo luogotenenziale n. 212/1946, e che ai fini del perfezionamento del requisito minimo di giornate necessario per far sorgere il diritto alle prestazioni, il periodo di astensione obbligatoria è equiparato – anche in materia di lavoro agricolo – all'attività lavorativa effettivamente prestata, sancendo «in modo inequivoco la rilevanza del periodo di astensione obbligatoria anche ai fini delle prestazioni di [sostegno

---

<sup>(5)</sup> Art. 34, d.lgs. n. 151/2001, che, dopo l'integrazione introdotta dall'art. 1, comma 359, l. n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023), prevede la possibilità di elevare l'indennità fino all'80% della retribuzione, per un solo mese, fino al sesto anno di vita del bambino.

al reddito connesse alla] maternità» <sup>(6)</sup> e, dunque, anche di quella concernente il congedo parentale.

D'altra parte, una simile interpretazione dell'articolo 63, comma 2, del decreto legislativo n. 151/2001 è la sola che consente la «piena attuazione della tutela garantita dall'art. 31 Cost.» <sup>(7)</sup>.

Nonostante il chiaro indirizzo espresso dalla Suprema Corte, continua a esistere contenzioso giudiziario in materia: l'Inps nega il riconoscimento del trattamento economico per congedo parentale alle lavoratrici agricole a tempo determinato ritenendo non computabili ai fini della sussistenza del requisito contributivo (le 51 giornate di iscrizione richieste dal citato articolo 63, comma 2) quelle di mancata prestazione lavorativa dovuta alle assenze per astensione obbligatoria per maternità.

Su tali profili, di recente, è stato chiamato a pronunciarsi il Tribunale di Brindisi, che, con sentenza 10 ottobre 2023, n. 1557, ha accolto il ricorso contro l'Inps presentato da una lavoratrice agricola a tempo determinato che, nell'anno 2019, aveva beneficiato di 125 giornate di maternità (risultanti dall'estratto contributivo) e che si era vista negare il diritto al trattamento economico per congedo parentale richiesto per l'anno 2020 in ragione della carenza del requisito delle 51 giornate lavorative, non avendo l'istituto computato il periodo di astensione obbligatoria. Il giudice di merito, nel caso di specie, ha – anche testualmente – richiamato i principi affermati nella decisione della Corte di cassazione n. 24634/2009.

Al di là di ogni considerazione sull'aggravio procedurale che l'interpretazione restrittiva assunta e mantenuta nel tempo dall'Inps comporta per lavoratori e lavoratrici e a tacere del danno che ne deriva in termini di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa <sup>(8)</sup>, la questione potrebbe essere agevolmente risolta in via legislativa attraverso una norma di interpretazione autentica, che sancisca esplicitamente che, ai fini del raggiungimento del requisito contributivo delle 51 giornate, devono computarsi anche quelle non effettivamente lavorate e nelle quali la lavoratrice era in periodo di astensione obbligatoria.

---

<sup>(6)</sup> In questi termini, Cass. 23 novembre 2009, n. 24634, che, richiamando altri precedenti di legittimità risalenti alla metà degli anni Novanta, argomenta la conclusione sulla base del dato testuale dell'art. 5, comma 8, d.l. n. 463/1983.

<sup>(7)</sup> Ancora n. 24634/2009, cit.

<sup>(8)</sup> Il Tribunale di Brindisi, nella decisione menzionata, ha condannato l'Inps al pagamento delle spese processuali.

### 3. Silenzio diniego dell'amministrazione e decadenza dall'azione giudiziaria in materia previdenziale

Il secondo profilo problematico sul quale sembra opportuno svolgere qualche considerazione concerne una tematica che, a dire il vero, ha carattere generale, non investendo specificamente il solo settore agricolo bensì la generalità di lavoratori e lavoratrici che richiedono prestazioni previdenziali. La questione concerne il *dies a quo* di decorrenza dei termini decadenziali per proporre azione giudiziaria mirata al riconoscimento di trattamenti previdenziali <sup>(9)</sup>.

Sia pure in estrema sintesi, è opportuno fare qualche cenno sul quadro normativo vigente. La materia è regolata dall'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970 <sup>(10)</sup>, in raccordo con gli articoli 7, legge n. 533/2973, e 46, legge n. 88/1989, in virtù dei quali, previo esperimento dei rimedi amministrativi che funge da condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria, per le controversie aventi a oggetto prestazioni temporanee, l'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro un anno decorrente alternativamente dalla data di notifica della decisione dell'Inps sul ricorso amministrativo ovvero, in caso di mancata pronuncia dell'Istituto, dalla scadenza del termine per pronunciarsi <sup>(11)</sup> ovvero, ancora (per il caso di ricorso amministrativo tardivo o di sua mancata proposizione), dalla data di scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione. In sintesi, il *dies a quo* di decorrenza dell'anno per l'esperimento dell'azione giudiziaria può giungere al più (nell'ultima delle ipotesi testé menzionate) a decorre dal 301° giorno successivo alla data di presentazione della domanda iniziale di accesso alla misura temporanea di sostegno al reddito essendo di 300 giorni il periodo complessivo per l'esaurimento dell'intero procedimento amministrativo (ordinario e contenzioso) ottenuto dalla somma dei diversi termini di legge per il completamento di ogni singola fase <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> E dopo l'intervento legislativo del d.l. n. 98/2011 convertito dalla l. n. 111/2011, con cui è stato aggiunto un ulteriore comma (l'ultimo del testo attualmente vigente) all'art. 47, d.P.R. n. 639/1970, anche le domande giudiziali volte a ottenere la rideterminazione dell'ammontare di prestazioni già riconosciute in misura inferiore rispetto a quella pretesa dall'istante ovvero il pagamento di accessori del credito.

<sup>(10)</sup> Nel testo risultante dopo le modifiche introdotte dall'art. 4, d.l. n. 384/1992, convertito dalla l. n. 438/1992, che ha novellato i commi 2 e 3 dell'art. 47, d.P.R. n. 639/1970.

<sup>(11)</sup> Ai sensi dell'art. 46, comma 6, l. n. 88/1989, il termine è di 90 giorni dalla data di presentazione del ricorso, decorso il quale, in assenza di decisione da parte dell'Inps, l'interessato può intraprendere l'azione giudiziaria.

<sup>(12)</sup> In dettaglio, 120 giorni per il silenzio rifiuto *ex art. 7, l. n. 533/1973*; 90 giorni per proporre ricorso ai competenti organi dell'Inps *ex art. 46, comma 5, l. n. 88/1989*; ulteriori 90 giorni per la decisione sul ricorso amministrativo *ex art. 46, comma 6, l. n. 88/1989*.

Come già da altri efficacemente rilevato, il riferimento alla scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, unitamente alla previsione che individua il *dies a quo* alternativamente dalla data di comunicazione della decisione sul ricorso ovvero dallo spirare del termine per renderla, «assorbe proprio l'eventualità della mancata proposizione di ricorsi»<sup>(13)</sup>.

A ciò deve aggiungersi che la seconda delle predette scadenze individua, altresì, la soglia oltre la quale la presentazione di un ricorso amministrativo tardivo è irrilevante ai fini della determinazione del *dies a quo* del termine di decadenza per l'avvio dell'azione giudiziaria e del relativo spostamento in avanti, ottenibile ormai entro il solo limite dello sbarramento costituito dallo spirare di quello prescritto per l'esaurimento del procedimento amministrativo<sup>(14)</sup>. E ciò quand'anche l'Istituto previdenziale compia atti o adotti provvedimenti interlocutori: comunicazioni dell'ente con le quali si richiedono al lavoratore integrazioni documentali in seguito alla domanda amministrativa ovvero si dia notizia dell'avvio delle procedure per il pagamento delle prestazioni o, ancora, si soprasseda al pagamento della prestazione in ragione della necessità di ulteriori accertamenti per stabilire la legittimità della sua erogazione e, finanche, ove l'Inps comunichi espressamente all'interessato/a la sospensione di ogni decisione sulla domanda amministrativa del trattamento in attesa della definizione di altro procedimento amministrativo presupposto per l'ammissione al godimento di quello richiesto. È questa la conclusione a cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità riguardo a una vicenda scaturita dal ricorso di una lavoratrice agricola che aveva presentato istanza per l'indennità di maternità e che aveva ricevuto dall'Inps la comunicazione della sospensione di ogni decisione sulla domanda amministrativa, in attesa della definizione del procedimento pendente in merito all'avvenuta cancellazione della ricorrente dagli elenchi dei braccianti agricoli<sup>(15)</sup>.

Tale posizione così rigorosa si colloca nel solco tracciato dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione<sup>(16)</sup>, che non solo risolve il conflitto tra i due differenti indirizzi interpretativi emersi in diverse decisioni di legittimità affermando il principio dell'impossibilità di spostare in avanti il *dies a quo* per l'inizio del computo del termine decadenziale di un anno per l'avvio dell'azione giudiziaria (di 3 anni per le prestazioni pensionistiche), ma giunge a escludere siffatta possibilità anche nel caso di mancanza di un provvedimento esplicito sulla domanda dell'assicurato come pure in quello di omissione delle indicazioni di cui al comma 5 del citato

---

<sup>(13)</sup> I. MAIO, *Regime decadenziale delle prestazioni previdenziali alla luce di Cass. sez. unite nn. 12718 e 12720 del 12/05/2009. La novella dell'art. 38, lett. d, d.l. 6 luglio 2011 n. 98, conv. in l. n. 111 del 2011*, in *IPrev*, 2013, n. 1-2, p. 59.

<sup>(14)</sup> Ancora I. MAIO, *op. cit.*, p. 60.

<sup>(15)</sup> Cass. 1° marzo 2010, n. 4896.

<sup>(16)</sup> Cass., sez. un., 29 maggio 2009, n. 12718 e 12720.

articolo 47, concernenti i gravami che possono essere proposti, a quali organi presentarli ed entro quali termini, altresì riguardo all'esperienza dell'azione giudiziaria.

Se per un verso le argomentazioni adottate dal Supremo collegio trovano fondamento nella natura pubblicistica della decadenza stabilita dalla legge in materia previdenziale «in quanto annoverabile fra quelle dettate a protezione dell'interesse alla definitività e certezza delle determinazioni concernenti erogazioni di spese gravanti su bilanci pubblici»<sup>(17)</sup> (con l'effetto di toglierli dalla disponibilità delle parti e di renderli impermeabili ai comportamenti e agli atti da esse posti in essere), per altro verso, una simile posizione, ancorché autorevole, desta più di qualche perplessità per i rischi di compressione dell'effettiva possibilità per lavoratori e lavoratrici di azionare i diritti che l'ordinamento attribuisce loro.

Sotto questo profilo, in una più recente decisione della Corte di Cassazione, tale evenienza è stata esclusa (oltre che come già fatto in pronunce precedenti, ivi richiamandosi alcune sentenze della Consulta) anche rispetto al potenziale conflitto con le fonti del diritto sovranazionale in quanto la previsione di termini decadenziali non inciderebbe sull'effettività delle tutele giurisdizionali dei diritti conferiti ai singoli dall'ordinamento europeo ove non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile il relativo esercizio, ritenendosi, dunque, congruo (e conforme ai principi della legislazione dell'UE) l'anno di tempo stabilito per l'avvio della procedura giudiziale ancorché decorrente in concomitanza con il procedimento amministrativo per il riconoscimento della prestazione previdenziale<sup>(18)</sup>.

Non è questa la sede per entrare in valutazioni che richiedono un ampio approfondimento anche su altri aspetti implicati dalla questione; ciò nondimeno non ci si può esimere dal rilevare che nella decisione delle Sezioni unite del 2009, l'equiparazione tra la "irregolarità" della carenza in un atto formale dell'Istituto degli elementi che informano l'interessato/a circa modalità, condizioni e termini per l'esperienza di rimedi contro provvedimenti di diniego di una prestazione (già di per sé conclusione opinabile) e la differente ipotesi di silenzio sulla domanda iniziale appare discutibile.

Infatti, seppure è innegabile che il dato testuale delle disposizioni che disciplinano la materia fornisce, almeno di primo acchito, un agevole supporto argomentativo alla giurisprudenza di legittimità essendo la regola del silenzio rifiuto

---

<sup>(17)</sup> Cass., sez. un., n. 12718/2009, cit. In tema, si veda almeno I. MAIO, *op. cit.*, pp. 60-62, e P. BOER, *I ricorsi amministrativi nei confronti degli enti previdenziali per lavoratori dipendenti*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2020, tomo II, pp. 2934-2935.

<sup>(18)</sup> Cass. ord. 15 settembre 2021, n. 24957, a cui pure si rinvia per tutti i riferimenti giurisprudenziali accennati nel testo.

esplicitamente sancita nell'articolo 7 della legge n. 533/1973, è altrettanto vero che l'evoluzione del quadro normativo da allora ad oggi depone nel senso di una tendenziale riduzione dello squilibrio tra la posizione (di potere) dell'amministrazione (termine *lato sensu* inteso) e quella del cittadino/lavoratore attraverso il progressivo ampliamento degli spazi di trasparenza sull'operato della PA, specie quando a essere in gioco sono posizioni soggettive attive concernenti l'effettività di diritti (sociali) previdenziali.

È pacifico che la domanda amministrativa di una prestazione di sostegno al reddito rientri tra i procedimenti a istanza di parte e, come tale, assoggettata alle regole *ex* articolo 2, legge n. 241/1990, in attuazione del quale l'Inps – al pari di tutte le pubbliche amministrazioni – si è dotato di un apposito regolamento. Per quanto qui maggiormente rileva, in esso si prevede che tutti i procedimenti (non solo quelli su domanda ma anche gli altri avviati d'ufficio) si concludano «con un provvedimento espresso nel termine stabilito» <sup>(19)</sup> anche nell'ipotesi di domanda «manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata» <sup>(20)</sup>. Inoltre, riproducendo quasi testualmente le previsioni della legge n. 241/1990, a carico dell'Istituto si prevede l'obbligo di comunicare i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza con assegnazione di un termine (che sospende quelli di conclusione del procedimento) affinché il richiedente possa presentare osservazioni <sup>(21)</sup>. Peraltro, nei provvedimenti adottati all'esito di istanza di parte rilasciati in ritardo, devono essere indicati i termini ordinariamente previsti (dalla legge e/o dai regolamenti) per la conclusione dell'iter amministrativo «e quello effettivamente impiegato» <sup>(22)</sup>.

Infine, l'articolo 10 del [Regolamento Inps](#) stabilisce l'obbligo per l'ente previdenziale di risarcire il danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, previsione, questa, già contenuta nel previgente regolamento e che riproduce le disposizioni di cui all'articolo 2-*bis*, comma 1, della legge n. 241/1990 <sup>(23)</sup>.

Di tutto ciò i giudici di legittimità non hanno tenuto conto e anche ove si volesse riconoscere alle Sezioni unite l'attenuante del “fattore tempo” avendo enunciato il principio della “indifferenza” del *dies a quo* rispetto a tutte le vicende del procedimento amministrativo ben prima del nuovo regolamento Inps, lo stesso non

---

<sup>(19)</sup> Art. 2, comma 1, [Regolamento per la definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241](#), adottato con deliberazione del CdA dell'Inps 21 dicembre 2020, n. 111.

<sup>(20)</sup> Art. 2, co. 2, [Regolamento Inps](#).

<sup>(21)</sup> Art. 5, [Regolamento Inps](#), e art. 10-*bis*, l. n. 241/1990.

<sup>(22)</sup> Art. 9, [Regolamento Inps](#).

<sup>(23)</sup> Sul punto, con riferimento al regolamento previgente, cfr. P. BOER, *op. cit.*, pp. 2923-2924, spec. nota 7.

può dirsi con riguardo all'ordinanza della sezione lavoro della Corte suprema del 2021 citata in precedenza.

Ma, a ben guardare, anche l'indirizzo espresso nella più volte richiamata sentenza del 2009 non sembra poter essere del tutto esente da censure, almeno rispetto all'ipotesi di silenzio diniego ove si consideri che il principio della conclusione con provvedimento espresso dei procedimenti a istanza di parte era già sancito dalla versione originaria dell'articolo 2 della legge n. 241/1990, disposizione che nel corso del tempo ha, sì, subito modifiche e integrazioni che non hanno tuttavia scalfito l'enunciazione iniziale e che, anzi, al contrario, hanno via via rafforzato le posizioni di garanzia del cittadino/lavoratore nei confronti della pubblica amministrazione.

Sicché, concludendo sul punto, è proprio l'evoluzione del quadro normativo a dare fondamento all'idea che il principio affermato dalle Sezioni unite debba oggi essere rivisto almeno con riferimento all'ipotesi in cui l'Istituto abbia omissis o comunicato tardivamente l'esito negativo della domanda amministrativa di accesso a una prestazione previdenziale, non potendosi sostenere neanche la specialità della regola del silenzio rifiuto *ex* articolo 7, legge n. 533/1973, in ragione della circostanza che è lo stesso Inps, con il proprio regolamento, a rendere esplicito l'assoggettamento a una regola differente, quella della manifestazione espressa, peraltro, in attuazione di una norma di legge (l'articolo 2, legge n. 241/1990) avente pari valore di quella cronologicamente antecedente così da poter considerare quest'ultima superata per via dello *ius superveniens*.

#### **4. I trattamenti di disoccupazione agricola tra lacune legislative, questioni di legittimità costituzionale e comportamenti fraudolenti**

Le prestazioni previdenziali per i lavoratori agricoli che, più delle altre, presentano criticità sono i trattamenti di disoccupazione. Le ragioni all'origine di una simile situazione sono varie ma più o meno tutte riconducibili al loro particolare funzionamento, che, come anticipato in apertura, si giustifica, a sua volta, in considerazione delle peculiarità del settore. Un quadro normativo caratterizzato da regole non sempre coerenti unitamente a meccanismi di perfezionamento dei requisiti di accesso e di erogazione delle prestazioni che le rendono appetibili (e facilmente aggredibili) da parte di chi nutre intenti fraudolenti (con condotte illecite che variano dalle possibili connivenze tra datori e prestatori di lavoro fino a vere e proprie operazioni della criminalità organizzata realizzate con tecniche talvolta molto sofisticate), rendono agevole comprendere perché i trattamenti di disoccupazione agricola costituiscono l'area più problematica del complesso delle misure di sostegno al reddito predisposte per il comparto primario.

La complessità di queste tematiche (parte delle quali, peraltro – e almeno per grandi linee – è nota), richiederebbe una trattazione a sé. In questa sede, mi limiterò a svolgere qualche considerazione mantenendo distinte quelle concernenti gli OTD da altre che interessano, invece, gli operai a tempo indeterminato (OTI).

Partendo dalla prima delle due categorie di lavoratori, ci si astiene da osservazioni riguardo alle criticità derivanti dal controverso quadro regolatorio (legale e negoziale) in materia di retribuzione da assumere come base per la determinazione del *quantum* delle prestazioni (pensionistiche e) temporanee (tema al quale è dedicata la relazione di Domenico Mesiti) <sup>(24)</sup>, per svolgere, invece, qualche considerazione in merito alla questione dell'accreditamento delle giornate lavorative utili ai fini del perfezionamento dei requisiti per accedere alle prestazioni temporanee di sostegno al reddito (quella di disoccupazione in particolare) ma anche parametro per stabilire la misura del trattamento.

Il ben noto fenomeno del “mercato delle giornate” ha potuto radicarsi, anzitutto, in conseguenza dell'effetto distorsivo prodotto – per dirla con le autorevoli parole della Consulta – dalla «cesura tra il sorgere del diritto [all'indennità di disoccupazione agricola] e l'erogazione nel corso dell'anno successivo e [dal] peculiare meccanismo di liquidazione, ancorato alle giornate di lavoro e non a quelle di disoccupazione» <sup>(25)</sup> (fino al raggiungimento di una certa soglia), meccanismo che rende conveniente per gli stessi lavoratori far denunciare ai propri datori un numero di giornate tale per cui si massimizza il reddito annuale derivante dalla somma tra salario e prestazione previdenziale (ancorché percepita nel corso dell'anno successivo). In tal modo, si “liberano” giornate che possono essere vendute – per il tramite di una pleora di «intermediari parassitari» <sup>(26)</sup> tra cui, talvolta, operano anche alcuni patronati – per essere attribuite a lavoratori “fittizi”, consentendo a chi non avrebbe diritto (o lo avrebbe in misura minore) per non aver prestato attività lavorativa sufficiente, di percepire indebitamente trattamenti previdenziali.

A questo “stock” di giornate si aggiungono (e si “vendono” per il tramite dei medesimi canali testé accennati) quelle che si rendono disponibili in conseguenza

---

<sup>(24)</sup> Per una dettagliata ricostruzione in chiave storico-evolutiva si veda V. DE MICHELE, *La specialità della previdenza per gli operai agricoli a tempo determinato nella recente giurisprudenza costituzionale*, in RDSS, 2017, n. 2, p. 315 ss.

<sup>(25)</sup> C. cost. 10 marzo 2017, n. 53, punto 3.1.

<sup>(26)</sup> Così, il documento finale del tavolo tecnico costituito dall'allora Ministro del lavoro Catalfo, intitolato *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, 22 febbraio 2021, p. 20.

di sacche di lavoro nero prestate da persone prive di valido titolo di soggiorno (lavoratori e lavoratrici “fantasma”) <sup>(27)</sup>.

Proprio alla luce del ruolo che gli intermediari giocano in questi traffici, nel documento finale elaborato dal tavolo tecnico istituito durante il Ministero Catalfo (2020), tra le linee di intervento indicate per il settore agricolo, è stata prospettata una revisione della legge n. 152/2001, proponendosi di limitare le deleghe per le domande di disoccupazione agricola ai soli patronati costituiti da organizzazioni sindacali in quanto uniche formazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori <sup>(28)</sup>.

Senza entrare nel merito di valutazioni sui possibili effetti (benefici) di una revisione del quadro normativo in tale direzione, si ritiene – e di questo la Commissione che ha elaborato il documento ne è consapevole – che occorrerebbe inserire un simile intervento all’interno di un più ampio quadro strategico di lotta alla illegalità nel lavoro agricolo, un quadro nel cui ambito trovi spazio – non solo un affinamento degli strumenti a disposizione dell’Istituto erogatore per la verifica *ex ante* di condotte elusive, evasive e fraudolente e un potenziamento dell’azione repressiva da parte degli organi di vigilanza, ma anche – una valutazione sull’opportunità (e sulla concreta realizzabilità) di correttivi alla disciplina dell’indennità di disoccupazione per gli OTD.

Su tale secondo aspetto si ritornerà nelle conclusioni, mentre riguardo al primo si rileva che un’importante novità è costituita dall’estensione ai datori di lavoro del settore agricolo dell’obbligo di effettuare gli adempimenti di carattere contributivo-assicurativo mediante il sistema dei flussi Uniemens, già in uso per la generalità degli altri datori di lavoro. L’innovazione, introdotta dall’articolo 8, comma 2, della legge n. 199/2016, a seguito di alcuni rinvii, è definitivamente entrata in vigore a decorrere dal mese di aprile 2020. Benché queste nuove modalità di adempimento agli obblighi amministrativi datoriali non incidano sulle scadenze dei versamenti contributivi che restano trimestrali, la riduzione da tre a un solo mese dell’arco temporale di denuncia delle giornate, riducendo gli spazi di “manovrabilità” (di “aggiustamento”) della distribuzione dell’attività lavorativa effettivamente resa, può contribuire a rendere più veritiera e più aderente

---

<sup>(27)</sup> Non si ignora, qui, la questione delle ricadute sui rapporti di lavoro in agricoltura dei rapporti tra i diversi operatori della filiera agroalimentare e delle modalità di fissazione dei prodotti agricoli, su cui I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in DLRI, 2018, n. 158, p. 259 ss.; dinamiche, queste, che inevitabilmente forniscono un contributo significativo al proliferare di irregolarità nel lavoro agricolo, anche in assenza di sofisticati disegni criminosi. In tema, si veda V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, ivi, p. 245 ss., e W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, ivi, p. 321 ss.

<sup>(28)</sup> Cfr. *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 21.

alla realtà dei fatti la registrazione e la denuncia dei dati contributivo-previdenziali.

Inoltre, nel 2017, l'Inps ha avviato il c.d. "Piano Frozen", un sistema automatizzato (algoritmico) di controllo e validazione preventiva dei flussi Uniemens, basato su una serie di indicatori di rischio messi a punto attingendo dagli esiti di analisi di dati storici (generali e riferiti alla singola impresa). Come chiarito dall'Inps <sup>(29)</sup>, il sistema informatico che supporta la gestione del Piano identifica le denunce contributive che presentano profili di rischio di irregolarità e/o di condotte fraudolente e ne blocca gli effetti (con particolare riguardo all'alimentazione dei conti assicurativi individuali, le "congela") assoggettandole ad accurati controlli da parte delle sedi territoriali dell'Istituto, che devono concludersi entro 30 giorni, con l'acquisizione definitiva nel flusso Uniemens della denuncia datoriale se non si riscontrano irregolarità, ovvero proseguire con ulteriori attività di verifica e, eventualmente, di blocco definitivo con l'avvio di accertamenti nell'ipotesi di riscontro di conferme o di significativi elementi indiziari in relazione alle irregolarità che avevano attivato l'"*alert*".

Questa metodologia di recente introduzione dovrebbe altresì contribuire a ridimensionare le criticità emerse dall'attività di contrasto dell'Inps al fenomeno dei falsi braccianti agricoli e che, nonostante l'ormai risalente abrogazione del comma 4 dell'articolo 8, decreto legislativo n. 375/1993 <sup>(30)</sup>, e del conseguente venir meno dell'automatico disconoscimento delle prestazioni di lavoro a seguito di accertata incongruità tra il fabbisogno di manodopera elaborato sulla base della stima tecnica *ex* articolo 8, comma 2, decreto legislativo n. 375/1993, e le giornate lavorative dichiarate dal datore di lavoro <sup>(31)</sup>, non di rado aveva portato all'annullamento di rapporti di lavoro realmente instaurati ovvero al diniego di attribuzione di giornate lavorative effettivamente svolte, con le conseguenti ricadute negative per lavoratori e lavoratrici in termini di accesso alle prestazioni previdenziali.

D'altra parte, l'approccio metodologico introdotto con il Piano Frozen dovrebbe garantire, per un verso, l'effettività del principio affermato dalla prassi dello stesso Inps, in virtù del quale «Per [...] l'eventuale annullamento di rapporti di lavoro è premessa indispensabile la certezza dell'assenza di prestazioni lavorative» <sup>(32)</sup>, e, per l'altro verso, una maggiore aderenza alla *ratio* delle disposizioni del decreto legislativo n. 375/1993, che, come affermato dalla Consulta <sup>(33)</sup>, non consiste nella reintroduzione di uno strumento di accertamento presuntivo

---

<sup>(29)</sup> Circ. Inps 30 maggio 2017, n. 93.

<sup>(30)</sup> Ad opera dell'art. 9-ter, comma 3, d.l. n. 510/1996 convertito dalla l. n. 608/1996.

<sup>(31)</sup> Cfr. circ. Inps 16 dicembre 2009, n. 126.

<sup>(32)</sup> Cfr. circ. Inps 25 febbraio 2009, n. 27.

<sup>(33)</sup> C. cost. 17 maggio 2019, n. 121.

(come quello dichiarato illegittimo con la sentenza della Corte costituzionale 26 giugno 1962, n. 65) avente anche (ma non solo) il carattere di misura sanzionatoria bensì nella creazione di uno strumento antielusivo allo scopo di garantire la piena tutela previdenziale dei lavoratori agricoli, che si sostanzia in una stima tecnica del fabbisogno di forza lavoro accertata attraverso accertamenti specifici (anche ispettivi).

Riguardo, invece, agli OTI, negli ultimi anni, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi due volte sulla disciplina dell'indennità di disoccupazione agricola, chiarendo (con due sentenze interpretative di rigetto) che l'esclusione dall'ambito di applicazione (dell'Aspi e ora) della Naspi non impedisce di interpretare l'attuale quadro normativo (l'articolo 32, legge n. 264/1949, in particolare) in maniera conforme ai principi costituzionali. Sicché, per un verso, per l'operaio agricolo a tempo indeterminato licenziato sullo scorcio dell'anno (non residuando giornate non lavorate), il diritto all'indennità di disoccupazione sorge anche qualora il requisito delle 102 giornate di lavoro (nel biennio) per il riconoscimento dell'indennità speciale di disoccupazione maturi anche in un solo anno, richiedendo la norma un accredito complessivo (pari a 102 contributi giornalieri) nei 2 anni precedenti e non che questi siano suddivisi tra tali 2 anni<sup>(34)</sup>; per l'altro verso (e sulla base del principio prima esposto), anche il lavoratore licenziato alla fine dell'anno ottiene detta indennità, pur dopo aver raggiunto o superato le 270 giornate lavorate<sup>(35)</sup> ed essere rimasto involontariamente disoccupato (a limite

---

<sup>(34)</sup> C. cost. 14 luglio 2017, n. 194.

<sup>(35)</sup> L'art. 1, comma 55, l. n. 247/2007, ha unificato i trattamenti di disoccupazione per gli OTD prevedendo che l'indennità sia commisurata al 40% della retribuzione giornaliera e sia corrisposta per un numero di giornate pari a quelle lavorate nell'anno (precedente quello della richiesta) entro il limite di 365 giorni e non più di 270 come previsto dall'art. 32, comma 1, lett. a, l. n. 264/1949. Tuttavia, come rileva D. MESITI, *op. cit.*, p. 465, la disciplina dell'Aspi, prima, e della Naspi, ora (art. 2, d.lgs. n. 22/2015), nell'escludere dal relativo ambito di applicazione gli operai agricoli a tempo determinato e a tempo indeterminato, richiama le disposizioni in materia di indennità (speciale) di disoccupazione agricola vigenti senza includervi il citato art. 32 che, dunque, resterebbe in vigore con riferimento al solo requisito contributivo richiesto (102 contributi giornalieri) ma non anche riguardo al parametro da assumere ai fini della determinazione del numero di giorni per i quali può essere riconosciuta la prestazione (270). Ne deriva che anche per gli OTI tale parametro viene parificato a quello previsto per gli OTD, sia pure per via di una tacita abrogazione. A deporre in tal senso, pragmaticamente, sarebbe sufficiente la consultazione della pagina dedicata alle indennità di disoccupazione per i lavoratori agricoli del portale istituzionale dell'Inps. Per dovere di completezza è necessario considerare che l'Inps aveva sostenuto questa tesi anche nel giudizio di legittimità costituzionale poi deciso con la sentenza C. cost. n. 30/2019, cit. (su cui si veda *infra*), sulla base di quanto già stabilito dall'art. 1, comma 2, d.l. n. 108/1991, convertito dalla l. n. 169/1991 (punto 4.4. della citata sentenza). Tuttavia, la Consulta aveva ritenuto non fondata l'eccezione sollevata dall'Istituto, qualificando come «non implausibile» la ricostruzione del contesto normativo effettuata dal giudice rimettente che, appunto, si basava

per l'intero anno successivo e, dunque, ancorché privo in detto periodo di giornate lavorative), potendo richiedere la prestazione nel secondo anno successivo a quello di cessazione del rapporto di lavoro <sup>(36)</sup>.

Nella seconda delle due decisioni, la Consulta, dopo aver rimarcato che anche per gli OTI l'indennità di disoccupazione agricola si connota per una prevalente funzione di integrazione del reddito, giustifica la differente disciplina, da un lato, rispetto a quella dettata per le omologhe prestazioni previdenziali garantite alle altre categorie di lavoratori a tempo indeterminato sulla base delle peculiarità del lavoro in agricoltura e, dall'altro lato, nei confronti degli OTD, per i quali non è irragionevole che la durata del godimento dell'indennità sia commisurata alle giornate di lavoro effettivamente prestate, diversamente da quanto stabilito per gli OTI per i quali, come noto, la prestazione viene parametrata al numero di giornate non lavorate nel corso dell'anno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro <sup>(37)</sup>.

Ciò nondimeno, il giudice delle leggi, pur sottolineando che i ritmi e le regole della produzione e del mercato dei prodotti agricoli («legati alla capacità biologica delle piante e degli animali di crescere, riprodursi e produrre, a loro volta, nell'ambiente») <sup>(38)</sup> lo differenziano dai settori industriale e del terziario, sembra lanciare un invito (se non proprio un monito) al legislatore affermando che «dovrà valutare se dettare una nuova disciplina dei trattamenti di disoccupazione dei lavoratori agricoli», in ragione «delle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'organizzazione delle imprese agricole» <sup>(39)</sup>.

In altri termini, la Consulta pare qui voler “indirizzare” l'attenzione del legislatore sul fatto che è giunto il momento di interrogarsi sulla perdurante adeguatezza di un assetto di regole speciali e differenziate dettate per le prestazioni di disoccupazione agricola, quanto meno riguardo a quelle destinate agli OTI.

Il legislatore sembra aver colto l'invito. Infatti, una parziale revisione della disciplina è stata realizzata con la legge n. 234/2021, che ha ridefinito il campo di applicazione della Naspi, estendendolo ai soci lavoratori subordinati a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci di cui alla legge n. 240/1984 <sup>(40)</sup>, sostanzialmente, quelle che svolgono “attività connesse” ai sensi dell'articolo 2135 c.c.

---

sull'asserita perdurante vigenza del parametro delle 270 giornate (*rectius*, della norma censurata, vale a dire l'art. 32, comma 1, lett. a), l. n. 264/1949).

<sup>(36)</sup> C. cost. n. 30/2019, cit., su cui i rilievi adesivi di D. MESITI, *op. cit.*, p. 453 ss.

<sup>(37)</sup> C. cost. n. 30/2019, cit., punti 5.2.1. e 5.2.2.

<sup>(38)</sup> Ivi, punto 5.2.1.

<sup>(39)</sup> *Ibidem*.

<sup>(40)</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 22/2015, come modificato *ex art.* 1, comma 221, lett. a), l. n. 234/2021.

La novità, certamente rilevante sul piano sistematico (molto meno su quello dell'impatto numerico in termini di persone interessate) <sup>(41)</sup>, sembra essere, tuttavia, il frutto di intenti di razionalizzazione sistematica in quanto le cooperative in questione erano già assoggettate alla disciplina stabilita per le imprese del comparto dell'industria sebbene solo con riferimento ad alcune (pur rilevanti) prestazioni previdenziali: cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, assegni familiari, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro <sup>(42)</sup>.

Ciò nondimeno, l'intervento legislativo induce a interrogarsi sulla possibilità e sulla opportunità di generalizzare l'estensione in questione a tutti i lavoratori agricoli e, dunque, oltre i confini del lavoro prestato nelle cooperative che esercitano attività connesse ai sensi dell'articolo 2135 c.c. Se si considera che per la generalità degli OTI il presupposto di accesso all'indennità speciale di disoccupazione è la cessazione del rapporto di lavoro analogamente a quanto previsto in materia di Naspi e, dunque, l'eventuale (e più che probabile) sussistenza di giornate non lavorate nel corso dell'anno potrebbe al più consentire a questa categoria di lavoratori e lavoratrici di accedere alla CISOA – ove ne ricorrano i presupposti oggettivi (causali di intervento) e soggettivi (almeno 181 giornate lavorative nel corso dell'anno) <sup>(43)</sup> – la proposta non pare azzardata (e, anzi realizzabile) contestualmente a una riduzione del requisito di accesso alle integrazioni salariali previste per il settore agricolo.

Si realizzerebbe, in tal modo, una completa (rispetto agli OTI) razionalizzazione del quadro normativo poiché se questo era l'intento del legislatore del 2021, non può sottacersi che l'operazione compiuta con la legge n. 234/2021 fa sorgere qualche dubbio di legittimità costituzionale per la possibile irragionevolezza della differenza di trattamento che ora esiste a vantaggio dei soli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative, considerato che la tutela garantita dalla Naspi è decisamente più generosa sia in termini economici, sia sul piano dei servizi di accompagnamento al reinserimento lavorativo (non necessariamente nel medesimo settore di provenienza) del cui utilizzo, peraltro, i beneficiari del trattamento ordinario di disoccupazione sono onerati per effetto delle ben note disposizioni che regolano la c.d. "condizionalità".

Concludendo su questi profili, è lecito sospettare che, in ragione dei rilievi prospettati, alla base della limitata estensione del campo soggettivo di applicazione

---

<sup>(41)</sup> Cfr. *Nota di lettura* di accompagnamento al d.d.l. AS 2448, p. 179 (divenuto poi l. n. 234/2021, legge di bilancio per il 2022) in cui si stima in circa 200 lavoratori e lavoratrici la platea dei potenziali destinatari dell'estensione della disciplina della Naspi al settore delle cooperative di manipolazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri.

<sup>(42)</sup> Art. 3, comma 1, l. n. 240/1984, come integrato dalla l. n. 234/2021, che ha inserito tra le prestazioni previdenziali anche la Naspi.

<sup>(43)</sup> Art. 8, commi 1 e 3, l. n. 457/1972.

della Naspi vi siano mere valutazioni di sostenibilità finanziaria dell'operazione, come si può evincere dai dati di impatto economico dell'intervento legislativo, riportati nel dossier di accompagnamento alla legge di bilancio per il 2022 <sup>(44)</sup>.

## 5. Qualche considerazione conclusiva sul ruolo delle parti sociali tra presente e futuro prossimo

A conclusione di questo intervento, è opportuno svolgere qualche considerazione sul ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni sindacali, in particolare, partendo da ciò che sinora è stato realizzato limitatamente al tema di cui ci si è occupati, vale a dire le prestazioni previdenziali temporanee.

Il presente è costituito dall'irrobustimento del welfare negoziale, come può evincersi dalla progressiva attuazione – tuttora in essere – di alcune previsioni del contratto collettivo nazionale. Il riferimento è naturalmente alla costituzione dell'Ente bilaterale agricolo nazionale (Eban) e del Fondo di assistenza sanitaria integrativa attraverso cui si generalizzano sull'intero territorio nazionale forme di previdenza integrativa sopperendo ai ritardi nella istituzione e/o della operatività, a livello provinciale, delle Casse *extra legem* che assicurano l'integrazione dei trattamenti previdenziali in caso di malattia e infortunio previsti dalle disposizioni di fonte legale <sup>(45)</sup>.

Al di là dell'indubbia apprezzabilità per questi approdi, si ritiene – e di ciò le organizzazioni sindacali ne sono consapevoli – che sia questa la strada da percorrere per elevare la penetrazione in un settore, quale è quello agricolo, in cui la netta predominanza di OTD rende molto arduo l'innalzamento dei livelli di tutela e il contrasto alle diffuse pratiche illegali di cui si è fatto cenno nel corso dell'intervento.

Tuttavia, il secondo dei profili ora richiamati rappresenta la vera sfida per il sindacato, che, da un lato, dovrebbe tentare di instaurare canali di interlocuzione e di collaborazione con le autorità preposte alla vigilanza più strutturati – qui, tuttavia, si resta nell'ambito dell'approccio repressivo che serve a porre rimedio a situazioni di illegalità già prodottesi – e, dall'altro lato, farsi promotore di iniziative volte a tentare di eliminare quelle distorsioni del mercato (dei prodotti e del lavoro) agricolo che finiscono per ripercuotersi ben al di là del comparto primario, sull'intera collettività, non solo in termini finanziari ma anche sul piano della garanzia della sicurezza pubblica (il riferimento è naturalmente alla criminalità organizzata) e della pacificazione sociale.

---

<sup>(44)</sup> Cfr. *Nota di lettura*, cit., p. 179.

<sup>(45)</sup> Su questi profili, *amplius* A. MARCIANÒ, *Relazioni sindacali e previdenza sociale per un sistema agricolo sostenibile*, ESI, 2023, p. 224 ss.

Qualche passo in tale direzione è stato compiuto con l'istituzione della Rete del lavoro agricolo di qualità a cui possono aderire gli enti bilaterali e alla cui cabina di regia, peraltro, partecipano anche rappresentanti di lavoratori e lavoratrici designati dalle organizzazioni sindacali e datoriali (maggiormente rappresentative)<sup>(46)</sup>. Trattasi, tuttavia, di misura insufficiente perché a una simile rete aderiscono imprese che operano già entro i confini della legalità. È sul versante della propulsione che – mi permetto di rilevare – si riscontrano le maggiori carenze.

Certo, nella consapevolezza che il tema meriterebbe ben altro spazio (che in questa sede non c'è), ci si limita a rilevare che due paiono essere le strade da intraprendere.

La prima attiene a una strategia di contrasto alle prassi commerciali soggioganti poste in essere da soggetti collocati al vertice della filiera agro-alimentare in danno, soprattutto, dei (piccoli) produttori: è nelle dinamiche di mercato che si sviluppano lungo le filiere produttive che le organizzazioni sindacali devono intervenire per far sì che la produzione abbia i giusti margini di profitto, non dovendo così ricorrere a pratiche lavorative illegali. È indubbio che questi rilievi, di per sé soli, non spiegano *in toto* l'attuale diffusione di simili prassi che, in ultima analisi, finiscono per ripercuotersi negativamente sulla condizione dei lavoratori; tuttavia, non si può negare che, non di rado, la violazione delle regole si pone come unica soluzione alternativa alla riduzione o alla cessazione dell'attività.

La seconda linea – in parte complementare a quella appena descritta – concerne invece l'opportunità di farsi promotori di quel ripensamento del sistema di tutela reddituale in caso di disoccupazione di cui si è accennato, specie riguardo alle prestazioni destinate a chi è assunto/a tempo determinato. Su questo aspetto, si ritiene che la direttrice da intraprendere sia tracciata dalla necessità di ricondurre questi trattamenti alla funzione propria, vale a dire, quella di integrazione di un reddito basso derivante – per le ragioni più volte sinteticamente esposte – da una strutturale condizione di sottoccupazione infrannuale.

Detto in altri termini, il sindacato potrebbe (e, a mio avviso, dovrebbe) cogliere come una opportunità l'invito che la Consulta ha rivolto al legislatore nella sentenza n. 30/2019 (ancorché apparentemente riferito esclusivamente agli OTT) di ripensare l'assetto regolativo della materia: si tratta quanto meno di cominciare a vagliarne la fattibilità e le possibili ricadute benefiche in termini di riduzione della illegalità e di ridimensionamento dell'appetibilità che l'attuale quadro presenta per la famelica criminalità organizzata e, in generale, per chiunque persegua intenti fraudolenti.

Del resto, si tratta solo di iniziare a ragionare – e provare a indurre il legislatore a farlo – secondo logiche di “pensiero laterale” rispetto a un sistema di regole che sinora (e chissà per quanto tempo ancora) viene assunto come dato esogeno

---

<sup>(46)</sup> Art. 6, comma 2, d.l. n. 91/2014, convertito dalla l. n. 116/2014.

immodificabile, forse perché permette al *policy maker* di turno di restare nella *comfort zone*, vale a dire continuare a utilizzare i sussidi di disoccupazione come forma indiretta di sostegno (anche) ai produttori agricoli a fronte di salari e profitti inefficienti e insufficienti. Una volta compiuto questo passo “culturale” e “politico”, l'ingegneria giuridica sarebbe sicuramente in grado di individuare il giusto mix nella ricalibratura di requisiti di accesso e parametri di commisurazione delle prestazioni che garantiscano tutele adeguate alle esigenze di vita, come prescrive l'articolo 38, secondo comma, Cost.

## La tutela Inail dei lavoratori agricoli

*di Stefania Pollicoro*

**Abstract** – La particolarità del settore agricolo determina che la forza lavoro ad esso addetta è costituita solo per il 4% da impiegati, quadri e dirigenti. Il 96% della manodopera è composta da operai. Di essi il 90% sono assunti con contratto a tempo determinato (OTD) per un numero medio di 90 giornate l'anno. Le condizioni lavorative ed ambientali in cui viene svolta la prestazione di lavoro risultano generalmente differenti rispetto al settore industriale quantomeno per il luogo in cui l'attività lavorativa viene svolta: nel settore agricolo quasi esclusivamente all'aperto, mentre nel settore industriale prevalentemente in ambienti chiusi. Ne consegue la necessità di un differente approccio accertativo accertamento del nesso causale per le malattie professionali ed una conseguente diversa valutazione del tempo della esposizione a rischio sia nel breve che nel lungo periodo.

**Abstract** – The particularity of the agricultural sector determines that the workforce employed in it is made up of only 4% of employees, managers and managers. 96% of the workforce is made up of workers. Of these, 90% are employed on fixed-term contracts (OTD) for an average number of 90 days per year. The working and environmental conditions in which the work is carried out are generally different compared to the industrial sector at least due to the place in which the work activity is carried out: in the agricultural sector almost exclusively outdoors, while in the industrial sector mainly in closed environments. It follows the need for a different assessment approach to ascertain the causal link for occupational diseases and a consequent different evaluation of the time of exposure to risk both in the short and long term

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. I soggetti assicurati. – 3. Le attività protette. – 4. Gli eventi protetti. – 5. Le prestazioni economiche ed assistenziali. – 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

La regolamentazione normativa riguardante la tutela antinfortunistica dei lavoratori trova origini remote che risalgono alla notte dei tempi.

L'evoluzione storica dell'esigenza di tutela dei dipendenti invalidi per cause di lavoro si sviluppò vieppiù con il sorgere e l'affermarsi della prima e della seconda rivoluzione industriale.

Le rivendicazioni sociali anche in questo campo videro la loro prima estrinsecazione collettiva a cavallo fra la fine del XVIII secolo e gli inizi del XIX secolo, nell'Inghilterra di re Giorgio III. A quel tempo, a causa della grande incidenza degli infortuni causati dalle primordiali macchine industriali nonché della totale assenza di tutela dei lavoratori, soprattutto donne e fanciulli, si prese coscienza della necessità di formulare alcune rivendicazioni dirette a migliorare le condizioni di vita dei lavoratori.

È proprio in quel periodo che si registrarono le prime manifestazioni operaie promosse, in particolare, dal capo di uno dei movimenti: Ned Ludd. A questo fenomeno, noto come luddismo, sul piano storico viene ricondotta la nascita del movimento operaio moderno. La scintilla, fatta scoppiare in Inghilterra, si andò espandendo nel corso degli anni successivi in tutta l'Europa, tant'è che in Germania su iniziativa di Bismarck il Parlamento approvò le prime leggi sociali tra le quali, nel 1884, quella che istituì l'assicurazione contro gli incidenti sul lavoro. In questo contesto anche in Italia si regolamentò una prima larvata forma di tutela, che però era rimessa all'iniziativa ed al finanziamento dei privati con la istituzione delle società di mutuo soccorso con la legge n. 3818/1886.

L'evoluzione sociale portò a ritenere necessaria una tutela assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e tale obiettivo venne realizzato con la emanazione della legge n. 80/1898. Con tale legge fu prevista una forma di assicurazione privata obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Peraltro questa forma di assicurazione assumeva, per la prima volta nella storia, una dimensione sociale, in quanto il sistema di protezione non era limitato agli infortuni dovuti a colpa del datore di lavoro ma era estesa anche agli eventi determinati da caso fortuito, forza maggiore o, addirittura da colpa non grave del lavoratore <sup>(1)</sup>.

Occorre a questo punto precisare che l'originale protezione antinfortunistica era limitata ai rischi della produzione industriale, ne rimaneva fuori il settore agricolo. Fu solo con il decreto-legge luogotenenziale n. 1450/1917 che si addivenne alla protezione assicurativa di tutti i lavoratori del settore agricolo.

Rimaneva però ancora la convinzione che gli eventi meritevoli di tutela fossero soltanto gli infortuni verificatisi in occasione di lavoro.

È solo con il regio decreto n. 928/1934, ed esclusivamente per il settore industria, che il legislatore si determinò a ricomprendere nella tutela assicurativa di cui stiamo trattando anche le malattie professionali.

---

<sup>(1)</sup> Per una disamina complessiva della evoluzione storica della tutela antinfortunistica vedasi F. DE COMPADRI, P. GUALTIEROTTI, *L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*, Giuffrè, 1999, p. 3 ss.; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, 2012 p. 6 ss.; A. DE MATTEIS, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, 2020, p. 3 ss.; M. PERSIANI, M. D'ONGHIA, *Diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli, 2022, p. 2 ss.; D. MESITI, *Diritto previdenziale Norme e interpretazione*, Giuffrè, 2018, p. 6 ss.; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, 2022, p. 2 ss.

La visione prospettica muta con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Ad essa è dovuta l'introduzione e la successiva realizzazione dei c.d. diritti sociali. Non più, quindi, la tutela dell'infortunio ma l'attribuzione a tutti i cittadini lavoratori di un diritto insopprimibile ed inalienabile a «che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia»<sup>(2)</sup>.

Per il settore agricolo bisogna attendere il 1958 quando, con la legge n. 313 del 21 marzo, si decise di estendere anche a questo settore la tutela delle invalidità conseguenti alle malattie professionali.

La realizzazione organica sul piano normativo secondario degli indicati principi della nostra Carta costituzionale fu concretizzata con la introduzione del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965 (*Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*), a cui è seguito l'intervento riformatore posto in essere dal decreto legislativo n. 38/2000, sotto la forte spinta della giurisprudenza costituzionale e di legittimità. L'evoluzione legislativa in campo antinfortunistico è stata lenta ma costante, una evoluzione per incrementi successivi, in termini soggettivi ed oggettivi, e così, in poco più di un secolo si è passati da un sistema chiuso organizzato per attività protette, ad una copertura assicurativa quasi universale in un'ottica di centralità della persona assicurata.

Si è passati così dall'assicurare al lavoratore infortunato la provvista di mezzi adeguati alle sue esigenze di vita al fine di contrastare la diminuzione di reddito causata dalla menomazione della capacità lavorativa, all'indennizzo della lesione subita dalla persona della sua *integrità psicofisica*, spostando il baricentro della tutela assicurativa in favore del persona/lavoratore con l'obiettivo di tutelarlo da ogni situazione di difficoltà conseguente al verificarsi di un infortunio sul lavoro e alla insorgenza di una malattia professionale.

Il decreto legislativo n. 38/2000 ha segnato anche il passaggio da un sistema tabellare chiuso ad un sistema misto, che estende la tutela anche alle malattie non tabellate. Unica differenza apprezzabile è sul piano probatorio del nesso causale perché per le malattie tabellate vale la *presunzione legale di origine professionale*, gravando sull'Inail dimostrare l'inesistenza del nesso, mentre per le non tabellate grava sul lavoratore che ne rivendica tutela la prova dell'origine professionale della malattia.

---

(2) Al riguardo è emblematica la decisione della Corte di Cassazione 5 marzo 2018, n. 5066, nella quale si è ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza 2 marzo 1991, n. 100, aveva già affermato che «il distacco dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro dal concetto statistico assicurativo di rischio, al quale era originariamente legata, è sollecitata da un'interpretazione dell'articolo 38, secondo comma, coordinata con l'articolo 32 della Costituzione allo scopo di garantire con la massima efficacia la tutela fisica e sanitaria dei lavoratori».

La distinzione tra l'assicurazione nell'industria e quella nell'agricoltura risale alle stesse origini della disciplina assicurativa ed è conservata ancora oggi nel Testo Unico. C'è da chiedersi se tale impostazione abbia ancora oggi un suo significato sul piano lavorativo e sociale e, di conseguenza, sul piano normativo oppure sia soltanto un residuo storico.

## 2. I soggetti assicurati

L'individuazione dei soggetti per i quali trova applicazione la regolamentazione che disciplina la tutela assicurativa Inail a favore dei lavoratori del settore agricolo (e forestale) risulta specificata nell'articolo 205 TU. Tale norma indica in modo specifico i soggetti ai quali si applica la disciplina particolare che ci sta occupando, prevedendo che, tra di loro, sono da ricomprendere, *in primis*, ovviamente, i lavoratori subordinati a tempo determinato ed indeterminato. Sono ricompresi, inoltre, nella elencazione della norma i proprietari, mezzadri, affittuari, loro coniuge e figli, anche naturali e adottivi, che prestano opera manuale abituale nelle rispettive aziende. Al riguardo occorre specificare che l'articolo 14, comma 1, lettera *b*, del decreto-legge n. 155/1993 convertito dalla legge n. 243/1993 ha precisato che i lavoratori di cui al primo comma, lettera *b*, dell'articolo 205, TU n. 1124/1965, sono individuati secondo i criteri e le modalità previste dalla legge n. 1047/1957 e successive modificazioni ed integrazioni. Quest'ultima legge (articolo 1) ha esteso la tutela previdenziale a favore dei coltivatori diretti, dei mezzadri e dei coloni che abitualmente si dedicano alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento ed al governo del bestiame, nonché agli appartenenti ai rispettivi nuclei familiari, i quali esercitano le medesime attività sui medesimi fondi. L'articolo 2 della citata legge n. 1047/1957 – successivamente in parte sostituita e modificata dalla legge n. 9/1963 – specifica che sono considerati coltivatori diretti i proprietari, gli affittuari, gli enfiteuti e gli usufruttuari, i miglioratori, gli assegnatari, i pastori e gli altri comunque denominati che direttamente e abitualmente si dedicano alla manuale coltivazione dei fondi o all'allevamento ed al governo del bestiame. Appare evidente che i criteri di identificazione dei lavoratori autonomi tutelati per gli infortuni sul lavoro sono stati irrigiditi dal citato articolo 14 del decreto-legge n. 155/1993. Orbene, la legge n. 9/1963 citata, all'articolo 2, dispone:

È condizione per il diritto all'assicurazione di invalidità e vecchiaia per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni [...] che l'effettiva prestazione di lavoro del nucleo familiare non sia inferiore ad 1/3 di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento

ed il governo del bestiame [...] il requisito della abitualità nella diretta e manuale coltivazione dei fondi o nell'allevamento e nel governo del bestiame si ritiene sussistente quando i soggetti prima indicati si dedicano in modo esclusivo o almeno prevalente a tali attività. Per attività prevalente, deve intendersi quella che impegni il coltivatore diretto ed il mezzadro o colono per il maggior periodo di tempo nell'anno e che costituisca per essi la maggior fonte di reddito.

Secondo la medesima legge n. 9/1963, articolo 3, primo comma, «Sono esclusi dall'assicurazione i coltivatori diretti, i mezzadri ed i coloni che coltivano i fondi per i quali il lavoro occorrente sia inferiore a 104 giornate annue».

Occorre ancora sottolineare che per attività agricola esclusiva deve intendersi attività professionale a tempo pieno. Non può essere considerata tale una attività minimale anche se non vengono svolte contemporaneamente altre attività lavorative.

Per come è dato trarre dal citato articolo 2 della legge n. 9/1963 il rapporto di prevalenza si deve individuare verificando l'esistenza di due criteri congiunti: uno temporale e l'altro reddituale. Il criterio temporale è costituito dal lavoro agricolo per la maggior parte dell'anno, ulteriormente precisato all'articolo 3 con il criterio quantitativo delle 104 giornate. Il criterio reddituale, costituito dalla prevalenza del reddito agricolo, concorre a definire una attività agricola in sé significativa e preponderante.

La tutela assicurativa Inail opera anche nelle ipotesi in cui venga svolta attività lavorativa conseguente allo scambio gratuito e reciproco di manodopera tra piccoli imprenditori agricoli (c.d. reciprocenza) ai sensi dell'articolo 2139 c.c.

Sono ancora coperti da assicurazione antinfortunistica agricola i sovrastanti – intendendosi per tali coloro che, per incarico od interesse dell'azienda, esercitano funzioni di direzione o di sorveglianza di lavori, anche se a questi materialmente non partecipino – e i soci di società cooperative conduttrici di aziende agricole o forestali e i partecipanti ad affittanze collettive.

### **3. Le attività protette**

La nozione di azienda agricola o forestale, ai fini assicurativi, è fornita dall'articolo 206 TU secondo la quale sono da considerarsi tali, le aziende «esercanti una attività diretta alla coltivazione dei fondi, alla selvicoltura, all'allevamento degli animali e attività connesse, ai sensi dell'art. 2.135 del codice civile». Il medesimo articolo 206 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1124/1965 presuntivamente qualifica sempre come agricole le attività di allevamento delle specie

suinicole, avicole, cunicole, itticole, dei selvatici a scopo alimentare e quelle attinenti all'apicoltura, alla bachicoltura e simili. Il terzo comma dell'articolo 2135 c.c. definisce in modo specifico quali sono le attività agricole per connessione prevedendo che devono intendersi per tali le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge. Appare evidente che la descritta fattispecie ci consente di ritenere superate anche questioni antiche relative ai consorzi e alle cantine sociali ed affermare che l'attività svolta da tali imprese sono da qualificarsi agricole solo quando queste ultime utilizzano nel ciclo produttivo prevalentemente i prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente beni ai soci. In forza della citata disposizione codicistica sono da qualificare come imprenditori agricoli anche i soggetti che svolgono attività di pesca, acquacoltura, apicoltura, allevamento equini attività cinotecnica e coltivazione di funghi.

Dal punto di vista della qualificazione del tipo di attività, l'articolo 207 del più volte citato Testo Unico considera lavori agricoli tutti i lavori inerenti alla coltivazione dei fondi, alla silvicoltura, all'allevamento del bestiame ed attività connesse, ossia quelli che rientrano nell'attività dell'imprenditore agricolo, a norma dell'articolo 2135 c.c., anche se i lavori siano eseguiti con l'impiego di macchine mosse da agente inanimato, ovvero non direttamente dalla persona che ne usa ed anche se essi non siano eseguiti per conto e nell'interesse dell'azienda conduttrice del fondo. Le lavorazioni connesse, complementari od accessorie dirette alla trasformazione od all'alienazione dei prodotti agricoli, quando siano eseguite sul fondo dell'azienda agricola, o nell'interesse e per conto di una azienda agricola sono comprese nell'assicurazione a norma del presente titolo. Sono considerati lavori agricoli, infine, i lavori di coltivazione di orti e di giardini, anche se eseguiti su fondi per i quali non sia stabilita l'imposta sui terreni.

#### **4. Gli eventi protetti**

Per come è noto, gli eventi coperti dalla tutela assicurativa Inail sono l'infortunio sul lavoro e la malattia professionale.

Il primo si realizza in tutti i casi in cui si sia verificato un evento per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al

lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni (arg. *ex* articolo 2 TU).

Le malattie professionali, invece, sono quelle patologie contratte nell'esercizio ed a causa del lavoro svolto.

Queste ultime, peraltro, si distinguono in tabellate e non tabellate a seconda che siano inserite o meno nell'elenco delle tecnopatie per le quali opera la presunzione legale (*ex* articolo 2727 c.c.) in forza della quale determinate patologie si presume siano conseguenza di un determinato tipo di attività lavorative. La catalogazione delle indicate patologie e delle corrispondenti attività che le causano è inserita in due distinti elenchi: uno per il settore industria e l'altro per quello agricolo.

A parte le malattie tabellate, si deve ricordare che, a seguito dell'intervento della Corte costituzionale <sup>(3)</sup>, la copertura assicurativa Inail risulta estesa a tutte le malattie contratte a causa dell'attività lavorativa svolta purché si tratti di malattie delle quali sia comunque provata la causa di lavoro professionale. In quest'ultimo caso, non opererà, ovviamente, la presunzione eziologica prevista per le malattie tabellate, ma sarà onere del lavoratore dimostrare il nesso di causalità tra la patologia e il lavoro svolto.

Il settore agricolo rappresenta un comparto economico a sé, fortemente caratterizzato dal fenomeno del lavoro stagionale, o più in generale, da forme occupazionali di breve durata e da fattori di rischio peculiari quali sono in particolare quelli metereologici e climatici.

Le malattie professionali tabellate per il settore agricolo sono, conseguenzialmente, espressione dei rischi precipui a cui sono esposti i lavoratori del settore medesimo.

La disciplina riferita alle malattie professionali è la necessaria risposta, sul piano normativo, a tali caratteristiche peculiari e che trovano così coerente espressione nelle distinte regole dettate.

Per ottenere il riconoscimento della natura professionale della malattia è, ovviamente, necessaria la specifica richiesta indirizzata all'Inail. Per i lavoratori agricoli la denuncia delle malattie professionali deve essere effettuata dal medico che ha apprestato la prima assistenza. È il certificato trasmesso all'ente assicuratore dal medico che lo ha redatto entro 10 giorni dalla sua stesura (decreto legislativo n. 151/2015) che funge da denuncia della malattia professionale. Non è necessaria la denuncia del datore di lavoro richiesta, invece, per il settore industriale.

Per come abbiamo già riferito l'infortunio indennizzato deve essersi verificato in occasione di lavoro. La nozione corrispondente, però, nel settore agricolo ha dato luogo a una particolare casistica proprio per il diverso e specifico contesto lavorativo nel quale il confine tra ambiente familiare, percorso casa-lavoro e

---

<sup>(3)</sup> C. cost. 18 febbraio 1988, n. 179.

fabbrica/ufficio è spesso poco visibile per la presenza della casa colonica nel podere, ragione per cui la linea di demarcazione tra questi ambiti è labile se non inesistente<sup>(4)</sup>. Peraltro l'uso, definito improprio, del mezzo di trasporto ha dato luogo ad un'ampia casistica evidentemente diversa rispetto al settore industriale. A titolo meramente esemplificativo e per meglio rendere efficace l'esposizione del concetto si ritiene utile ricordare che, in un caso, la caduta di un lavoratore agricolo che viaggiava sul parafrangente di un trattore per raggiungere in tempo brevi il fondo dove lavorare, è stato ritenuto infortunio sul lavoro, e non in itinere, perché l'uso del mezzo non è stato ritenuto confacente ad una necessità personale ma alla realizzazione delle finalità dell'impresa.

Il lavoro in agricoltura presenta, anche con riferimento all'istituto degli infortuni sul lavoro, le sue peculiarità legate alle modalità stesse di prestazione lavorativa, di cui si è detto e, quindi, si può affermare che la distinzione riguardo il modo di accertamento e di valutazione dei fatti rilevanti ai fini assicurativi (non certamente in ordine alla valutazione delle conseguenze risarcitorie che devono essere perfettamente identiche a quelle del settore industria) conservata ancora oggi dal Testo Unico fra attività agricola e industriale non è un mero retaggio storico ma è la necessaria risposta, sul piano normativo, alle caratteristiche peculiarità fattuali del settore, che trovano, così, coerente espressione nelle distinte regole dettate in materia.

## 5. Le prestazioni economiche ed assistenziali

L'Inail, oggi, tutela le lavoratrici ed i lavoratori che subiscono un infortunio sul lavoro o contraggono una malattia professionale, mediante prestazioni sanitarie e integrative e la erogazione di prestazioni economiche quali: a) l'indennità giornaliera per invalidità temporanea assoluta; b) la rendita vitalizia mensile per menomazioni della integrità psicofisica pari o superiori al 16%; c) l'indennizzo in capitale per menomazioni della integrità psicofisica di grado compreso tra il 6% ed il 15%; d) l'assegno continuativo mensile per i grandi invalidi; e) l'assegno funerario (corrisposto *una tantum* agli eredi del lavoratore per le spese funerarie); f) la rendita ai superstiti riconosciuta al coniuge superstite, ai figli minorenni o invalidi, agli ascendenti e ai fratelli ed alle sorelle se vivevano a carico del lavoratore deceduto. Oltre alle indicate prestazioni è riconosciuto anche il diritto ad avere rimborsate le spese sanitarie e quelle per i farmaci e ad avere attribuita l'assistenza protesica nell'ambito di un progetto riabilitativo individuale.

---

(4) A. DE MATTEIS, *op. cit.*, p. 751 ss.

Le indicate prestazioni ricomprese nella disciplina dei lavoratori dell'industria, in forza del generale rinvio contenuto negli articoli 212 e 249 TU, sono attribuite anche ai lavoratori del settore agricolo.

Secondo quanto dispone l'articolo 213 TU al lavoratore agricolo spetta l'indennità giornaliera a decorrere dal quarto giorno successivo alla data di infortunio o di manifestazione della malattia professionale, compresi i giorni festivi, fino alla cessazione del periodo di inabilità temporanea assoluta. Il datore di lavoro è obbligato ad anticipare l'indennità solo se su richiesta dell'Inail e se previsto dai contratti collettivi di settore <sup>(5)</sup>. Nel settore agricolo tale obbligo, per espressa previsione del CCNL di settore <sup>(6)</sup>, è previsto solo a favore dell'operaio a tempo indeterminato, mentre agli operai a tempo determinato l'indennità giornaliera è corrisposta direttamente dall'Inail.

Una ulteriore peculiare disciplina normativa specifica del settore agricolo è quella riguardante l'istituto del riscatto delle rendite.

Tale forma di capitalizzazione della rendita, prevista solo per il settore agricolo, ha lo scopo di consentire all'infortunato e tecnopatico di richiedere la liquidazione della rendita al fine di usare il capitale ricevuto per il miglioramento dei fondi coltivati o per l'acquisto di terreni.

Secondo quanto prevede l'articolo 219 TU, i lavoratori agricoli titolari di una rendita per infortunio sul lavoro parametrata ad un grado di invalidità non superiore al 20% possono chiederne la liquidazione in capitale entro l'anno dalla scadenza del decennio dalla data di costituzione. In base all'articolo 220 del medesimo Testo Unico, inoltre, ai titolari di rendita per menomazione dell'integrità psicofisica di grado non inferiore al 35%, con moglie e figli, o solo moglie, o solo figli aventi i requisiti prescritti per l'assegnazione delle quote integrative della rendita ai sensi dell'articolo 77, può essere concesso il riscatto in capitale di tutta o parte della rendita stessa. In quest'ultima ipotesi la capitalizzazione può essere richiesta dal titolare che non abbia raggiunto i 55 anni di età e siano trascorsi almeno due anni dalla data di costituzione della provvidenza.

Una particolare questione comune a tutti i settori lavorativi riguarda il cumulo delle inabilità in caso di eventi policroni verificatisi durante lo svolgimento di attività agricola e non.

Ai sensi dell'articolo 80 TU nelle ipotesi in cui il titolare di una rendita subisca un nuovo infortunio comportante una ulteriore riduzione della sua integrità psicofisica, anche con valutazione inferiore alla soglia minima indennizzabile, deve procedersi al cumulo delle inabilità, mediante la costituzione di una rendita unica. Analoga previsione è contenuta nell'articolo 132 TU per le ipotesi di cumulo tra invalidità da infortunio e da malattia professionale.

---

<sup>(5)</sup> Cass. 15 marzo 2006, n. 564.

<sup>(6)</sup> Art. 65, CCNL per gli operi agricoli e florovivaisti.

Le norme appena indicate sono state interpretate nel senso che il cumulo può operare solo all'interno delle singole gestioni.

Questa soluzione sistematica ha superato anche il vaglio di costituzionalità. La Corte delle leggi, con sentenza 22 febbraio 1990, n. 71, ha ritenuto ragionevole conservare la netta distinzione fin qui descritta poiché essa riflette la disciplina separata delle due gestioni.

Afferma la Corte che il lamentato mancato pieno soddisfacimento della esigenza di una valutazione complessiva delle inabilità plurime, non omogenee, è ragionevole poiché «discende dalla considerazione separata, ai fini dell'assicurazione in argomento, dell'attività lavorativa svolta nei due settori, cioè dalla organizzazione separata delle relative assicurazioni, ciascuna delle quali rappresenta un sistema con proprie previsioni di presupposti del rapporto assicurativo, di doveri contributivi, di criteri di valutazione della efficacia invalidante delle menomazioni fisiche. E una siffatta organizzazione separata non appare in contrasto con i parametri invocati – non con l'art. 38, secondo comma, né con l'art. 3, primo comma, della Costituzione – quando essa, come nel caso, si fonda sull'obiettivo (e non arbitraria) distinzione fra due settori lavorativi e non lasci, nell'ambito di ciascuno di essi, alcun vuoto di tutela».

La soluzione esposta a parere di chi scrive non appare condivisibile.

Sarebbe auspicabile che, *de iure condendo*, il problema venisse riconsiderato alla luce del mutamento delle condizioni del mercato del lavoro che presenta una elevata mobilità tra i vari settori produttivi agricolo e non agricolo. Inoltre la soluzione adottata non appare condivisibile, soprattutto dopo la modifica operata dal decreto legislativo n. 38/2000, in forza del quale, sulla base della necessità della tutela della salute si è previsto l'indennizzo anche del danno biologico. Proprio nel pieno rispetto dei principi costituzionali in un'ottica di realizzazione della tutela della salute (arg. *ex* articolo 32 Cost.) rapportato in maniera sinergica con la tutela (*ex* articolo 38 Cost.) dei lavoratori (tutti, senza alcuna distinzione) che abbiano subito un infortunio o abbiano contratto una malattia professionale, ponendo il lavoratore cittadino al centro di un complessivo sistema di tutela assicurativa senza distinzione alcuna sul piano delle conseguenze indennizzabili in relazione al settore lavorativo in cui si sono subite le lesioni alla salute.

## 6. Conclusioni

Sulla base dell'esposizione della regolamentazione alla domanda che ci si è posti all'inizio della presente esposizione, cioè se ancora oggi ha senso conservare una diversa disciplina per il lavoro agricolo, non può che risponderci in senso affermativo.

Il settore agricolo è un settore particolare, come si è detto, nel quale gli impiegati quadri e dirigenti sono il 4% della manodopera assunta mentre il 98% degli addetti del settore sono operai e la stragrande maggioranza è impiegata con contratto a tempo determinato (OTD 90%): operai che lavorano in media 90 giornate l'anno. Le condizioni lavorative ed ambientali, peraltro, risultano generalmente differenziate rispetto al settore industriale se non altro per il luogo in cui l'attività lavorativa viene svolta: nel settore agricolo quasi esclusivamente all'aperto, mentre nel settore industriale prevalentemente in ambienti chiusi. Le differenti condizioni determinano la necessità di affrontare da un diverso punto di vista l'accertamento del nesso causale per le malattie professionali che richiederà, quindi, una valutazione differente della entità della esposizione a rischio sia nel breve che nel lungo periodo.

## Gli effetti dello sfruttamento dei lavoratori nel settore agricolo

di Claudio Petrone

**Abstract** – Il saggio illustra le problematiche connesse all'applicazione pratica del reato di *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro* (art. 603-bis c.p.) che prevede due distinte ipotesi delittuose: l'intermediazione illecita consistente nel reclutamento di soggetti allo scopo di destinarli al lavoro presso terzi oppure l'utilizzo, assunzione o impiego di manodopera quale condotta propria del datore di lavoro. L'esperienza giudiziaria maturata nelle aule di tribunale della rivela come, al di là delle sentenze di condanna inferte nei confronti del datore di lavoro, non sempre viene impedita la perpetrazione di tali figure delittuose né tantomeno viene garantito il lavoro alle vittime del reato attraverso l'utilizzo dello strumento della confisca, che purtroppo non trova ancora piena attuazione.

**Abstract** – The essay illustrates the problems associated with the practical application of the offence of Illicit intermediation and exploitation of labour (Art. 603-bis of the Criminal Code), which provides for two distinct criminal hypotheses: illicit intermediation consisting in the recruitment of persons for the purpose of assigning them to work for third parties; or the use, recruitment or employment of labour as the employer's own conduct. The judicial experience gained in the Courtrooms reveals how, beyond the sentences passed against the employer, the perpetration of these offences is not always prevented, nor is the employment of the victims of the crime guaranteed through the use of the instrument of confiscation, which unfortunately is not yet fully implemented.

Com'è noto, il reato di *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro* previsto dall'articolo 603-bis c.p. – secondo la formulazione prevista dalla legge n. 199/2016 <sup>(1)</sup>

---

(1) L'originale formulazione della norma, introdotta dal d.l. n. 138/2011, puniva chiunque svolgesse «un'attività organizzata di intermediazione, reclutandone manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori». La condotta tipica era solo quella di intermediazione, senza che venisse prevista specificamente la fattispecie dello sfruttamento. Osserva V. TORRE, [Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603-bis cp tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale](#), in [Questione Giustizia](#), 2019, n. 4, p. 91: «Nonostante il ridotto ambito di operatività, la fattispecie di intermediazione illecita presentava una tipicità alquanto articolata e complessa, che ha condizionato la sua praticabilità processuale, tanto da determinare un'operatività limitata della norma, testimoniata da una scarsissima casistica giurisprudenziale. Proprio perché caratterizzata da condotte di violenza, minaccia e intimidazione, la disposizione dell'art.

– ha introdotto la fattispecie delittuosa con la quale viene disciplinato il c.d. “caporalato” <sup>(2)</sup>, fenomeno conosciuto soprattutto nelle campagne del Mezzogiorno dove sussistono ancora oggi situazioni para-schiavistiche che coinvolgono per la gran parte lavoratori immigrati <sup>(3)</sup>.

La proposizione normativa prevede due distinte ipotesi delittuose, punite entrambe con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato: l’intermediazione illecita consistente nel reclutamento di soggetti allo scopo di destinarli al lavoro presso terzi oppure l’utilizzo, assunzione o impiego di manodopera quale condotta propria del datore di lavoro. Per integrarsi entrambe le fattispecie delittuose è necessario il doppio requisito dello sfruttamento e dell’approfittamento dello stato del bisogno dei lavoratori, mentre la violenza e la minaccia costituiscono circostanze aggravanti.

Per quanto concerne il concetto di sfruttamento, la stessa norma ha previsto un dettagliato indice di quattro elementi da cui desumerne l’esistenza, consistenti nella 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; nella reiterata violazione della normativa relativa all’orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all’aspettativa obbligatoria, alle ferie; nella sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro; nella sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Perché si configuri il reato in esame non è sufficiente però la sussistenza dello “sfruttamento” così tipizzato, ma è necessario l’ulteriore condizione dello stato di bisogno, non definito dalla norma, che, secondo la giurisprudenza, non si identifica “con uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, ma come un impellente assillo e, cioè una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, in grado di limitare la volontà della vittima, inducendola ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose”(Sez. 4, Sentenza n. 24441/2021, [...] con cui si è ritenuto immune da censure il

---

603-*bis* cp poneva, inoltre, un problema di concorso apparente di norme con le ipotesi più gravi, tipizzate dall’art. 600 cp. A ciò si aggiunga [...] che, in seguito alla modifica apportata dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24, l’art. 600 cp ha previsto quale elemento tipico dello stato di soggezione anche l’approfittamento di una situazione di vulnerabilità, ampliando così lo spazio di illecità riconducibile alla riduzione o al mantenimento in schiavitù o servitù. L’art. 603-*bis* assumeva, così, una funzione residuale e uno spazio di operatività molto ridotto, anche per la presenza della clausola di riserva».

<sup>(2)</sup> Sull’argomento rinvio ai contributi contenuti nel volume G. DE SANTIS, S.M. CORSO, F. DEL-VECCHIO, *Studi sul caporalato*, Giappichelli, 2020.

<sup>(3)</sup> Cfr. *Agromafie e caporalato. Rapporto 04*, Flai-Cgil, 2018.

provvedimento impugnato che aveva ravvisato lo stato di bisogno nella condizione di difficoltà economica delle vittime, capace di incidere sulla loro libertà di autodeterminazione, trattandosi, in quel caso, di persone non più giovani e non particolarmente specializzate, e quindi prive della possibilità di reperire facilmente un'occupazione lavorativa) <sup>(4)</sup>.

La Corte di Cassazione ha altresì chiarito che «la condizione di sfruttamento che non si avvantaggi dello stato di bisogno non integra il reato di cui all'art. 603 bis cod. pen. avendo il legislatore scelto di punire non lo sfruttamento in sé ma solo l'approfittamento di una situazione di grave inferiorità del lavoratore, sia essa economica, che di altro genere, che lo induca a svilire la sua volontà contrattuale sino ad accettare condizioni proposte dal reclutatore o dall'utilizzatore, cui altrimenti non avrebbe acconsentito» <sup>(5)</sup>.

Pertanto, la fattispecie di cui all'articolo 603-bis c.p. non punisce il mero sfruttamento, ma l'abuso della condizione di difficoltà altrui, non potendosi dunque ritenere sufficiente la mera conoscenza dei fatti da parte del soggetto agente ed essendo piuttosto necessario che lo stesso ne abbia tratto il vantaggio attraverso la condotta dello sfruttamento <sup>(6)</sup>.

Aggravanti specifiche della fattispecie criminosa, con aumento di pena da un terzo alla metà, sono costituite dal fatto che il numero di lavoratori reclutati sia superiore a tre; 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.

Come scrive Piermaria Corso «L'armamentario penale tradizionale viene impiegato in tutta la sua poliedricità: meticolosa descrizione della fattispecie penalmente rilevante (con attenzione particolare agli indici di sfruttamento dei lavoratori), pene elevate, principali accessorie, misure premiali sub specie di attenuanti speciali, l'immane confiscas – anche per equivalente – di ciò che rappresenta il prodotto, prezzo o profitto del reato nel dichiarato rispetto dei beni che appartengono a persona estranea al reato» <sup>(7)</sup>. Mentre, sul piano processuale, è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza e vera “novità” il controllo giudiziario dell'azienda (introdotto dall'articolo 3 della legge n. 199/2016) finalizzato alla rimozione delle condizioni di sfruttamento, ma che nella realtà vuole esprimere la preoccupazione di conservare la entità economica sana evitando che l'intervento penale rappresenti la causa della compromissione del posto di lavoro dei

---

<sup>(4)</sup> Cass. pen. 4 marzo 2022, n. 7861.

<sup>(5)</sup> *Ibidem*.

<sup>(6)</sup> Cfr. Trib. Pescara 19 luglio 2022, n. 1414.

<sup>(7)</sup> OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *op. cit.*, p. 5.

dipendenti regolati e la premessa per cui il lavoratore sfruttato cessa di essere lavoratore invece che cessare di essere sfruttato <sup>(8)</sup>.

Questa lucidissima lettura della norma rivela quale sia la portata applicativa di questa disposizione che però stenta ancora a trovare piena attuazione sotto il profilo pratico. Infatti, l'esperienza giudiziaria maturata nelle aule di tribunale della rivela come, al di là delle sentenze di condanna inferte nei confronti del datore di lavoro, non sempre viene impedita la perpetrazione di tali figure delittuose né tantomeno viene garantito il lavoro alle vittime del reato attraverso l'utilizzo dello strumento della confisca, che purtroppo non trova ancora piena attuazione.

La previsione della confisca, infatti, è una delle ipotesi più qualificanti dell'assetto sanzionatorio e coerentemente con l'indirizzo politico consolidato anche in ambito sovranazionale e internazionale. Gli articoli 2 e 5 della legge n. 199/2016 prevedono la confisca comune in caso di condanna o patteggiamento, obbligatoria per ciò che costituisce il prezzo, il prodotto o il profitto del reato; la confisca per equivalente dei beni di cui il reo abbia la disponibilità diretta o indiretta per un valore corrispondente al prezzo, prodotto o profitto del reato e la confisca c.d. "allargata" che colpisce denaro beni o altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui direttamente o indirettamente risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica. Questa previsione sembrerebbe concretamente applicabile e potenzialmente efficace soprattutto nei confronti degli intermediatori o piccoli imprenditori anche se in astratto è riferibile a qualunque utilizzatore finale <sup>(9)</sup>.

Secondo la più recente giurisprudenza di legittimità <sup>(10)</sup> è considerata legittima la confisca obbligatoria, in forma diretta, delle somme, nella disponibilità degli amministratori, risultato di un risparmio di spesa a danno di lavoratori sottopagati, nell'ambito del reato di caporalato <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> *Ibidem*.

<sup>(9)</sup> Così OSSERVATORIO PLACIDO RIZZOTTO (a cura di), *op. cit.*

<sup>(10)</sup> Cass. pen. 25 luglio 2022, n. 29398.

<sup>(11)</sup> Analogo principio è stato affermato con la sentenza 20 settembre 2022, n. 34600, con la quale la Cassazione penale ha affermato che è legittimo il sequestro diretto (oltreché per equivalente) delle somme costituenti profitto del reato di caporalato di cui all'art. 603-*bis* c.p. Nel caso in esame, il legale rappresentante di una cooperativa aveva proposto istanza di riesame in relazione al sequestro del compendio aziendale e delle quote sociali finalizzato alla confisca della somma di 167.155,82 euro, relativa alla commissione di vari reati tra cui lo sfruttamento dei lavoratori *ex art.* 603-*bis* c.p. La Cassazione ha rilevato che il reato di caporalato può emergere da una serie di elementi, quali l'imposizione di un orario di lavoro più lungo del normale, la corresponsione di un salario inferiore a quello indicato dal CCNL, il riconoscimento di poche giornate libere e l'assenza di retribuzione per lavoro straordinario. Secondo i giudici di legittimità, inoltre, «ai fini dell'integrazione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro»,

Una delle principali difficoltà applicative di tale previsione normativa sta quindi nell'accertamento del nesso di pertinenzialità tra la somma di denaro sequestrata e l'indiziaria integrazione del delitto di cui all'articolo 603-*bis* c.p. Sul punto valga il richiamo ai parametri interpretativi dettati dalla recente sentenza delle sezioni unite 27 maggio 2021, n. 42415, secondo cui la confisca del denaro costituente profitto o prezzo del reato, comunque rinvenuto nel patrimonio dell'autore della condotta, e che rappresenti l'effettivo accrescimento patrimoniale monetario conseguito, deve sempre essere qualificata come diretta, e non per equivalente, in considerazione della natura fungibile del bene, con la conseguenza che non è ostativa alla sua adozione l'allegazione o la prova dell'origine lecita della specifica somma di denaro oggetto di apprensione.

Dando continuità a quanto già espresso dalla sentenza delle sezioni unite 26 giugno 2015, n. 31617, Lucci, in tema di sequestro a fini di confisca del profitto monetario del reato, le sezioni unite hanno esplicitato, nella suddetta sentenza, come la natura fungibile, tipica del denaro, renda del tutto irrilevante stabilire se quello specifico denaro sequestrato sia stato proprio quello conseguito in conseguenza dell'illecita attività svolta. Trattasi di un bene fungibile, strumento corrispettivo per eccellenza, e, perciò, la sua peculiare natura e funzione rende recesiva la sua consistenza fisica, determinandone l'automatica confusione nel patrimonio del reo, che ne risulta correlativamente accresciuto. La confisca, pertanto, opera non con riferimento alla materialità delle singole specifiche banconote acquisite, bensì come entità di denaro che ha incrementato il patrimonio dell'indagato.

Soltanto nel caso in cui il denaro non sia più rinvenuto nella disponibilità del reo potrà, allora, essere disposta la confisca per equivalente, che riguarderà, ove possibile, altri beni, di diversa tipologia nella disponibilità dell'indagato. La confisca per equivalente ha, infatti, natura surrogatoria, essendo applicabile solo quando il bene suscettibile di apprensione diretta non sia confiscabile. In questo senso le sezioni unite hanno precisato come il sequestro preventivo a fini di confisca di una somma di denaro non possa che avere natura diretta, non essendo concepibile il sequestro di un'"altra" somma di denaro, surrogatoria di quella di cui non si è potuta effettuare l'apprensione diretta, così da acquisirla per equivalente.

---

deve sussistere lo stato di bisogno del dipendente che «non va inteso come uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, bensì come una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose». Una volta provata la sussistenza dei predetti requisiti – continua la sentenza – appare configurabile il c.d. *fumus commissi delicti*, necessario per legittimare l'irrogazione di misure cautelari, quali il sequestro dei proventi del suddetto reato. Ritenendo, nel caso di specie, raggiunta la prova dei suindicati elementi grazie alle dichiarazioni di numerosi lavoratori, la Suprema Corte rigetta il ricorso dell'imputato e conferma la legittimità del sequestro operato.

Sulla scorta di tali principi, la sezione IV della Corte Suprema di Cassazione <sup>(12)</sup> ha ritenuto che il nesso di pertinenzialità tra il perpetrato reato e la cosa sottoposta a sequestro si identifichi non con riferimento alle singole banconote acquisite, bensì al generale accrescimento patrimoniale conseguito dall'indagato. Tale apertura giurisprudenziale dovrebbe favorire un maggiore utilizzo di tale strumento sulla scorta della semplice verifica che vi sia stato tale accrescimento patrimoniale di cui abbiano beneficiato i datori di lavori, conformemente ai principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità, sia pur in materia di reati tributari commessi dall'amministratore di una società.

È stato reiteratamente affermato, infatti, che «il sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente può essere disposto, nei confronti dell'amministratore di una società, solo quando, all'esito di una valutazione allo stato degli atti sullo stato patrimoniale della persona giuridica, risulti impossibile il sequestro diretto del profitto del reato nei confronti dell'ente che ha tratto vantaggio dalla commissione del reato» <sup>(13)</sup>. L'indicato principio si attaglia perfettamente a una infinita casistica giudiziaria in cui l'accrescimento patrimoniale venga realizzato non corrispondendo la retribuzione ai lavoratori per ore di lavoro straordinario prestate ovvero facendosi restituire da essi parte dello stipendio percepito, loro elargito solo formalmente: tale riferibilità consentirebbe un frequente riconoscimento del nesso di pertinenzialità tra il denaro sequestrato e l'attività illecita svolta, necessario ai fini del sequestro a fini di confisca diretta, secondo i parametri espressi dalla indicata decisione delle sezioni unite.

Una maggiore applicazione concreta di tale istituto garantirebbe i lavoratori dalla perdita del posto di lavoro, consentendo alle aziende agricole sotto sequestro o confisca la gestione da parte di un amministratore giudiziario con l'effetto di tutelare la conservazione dei posti di lavoro, come previsto dal decreto legislativo n. 159/2011, c.d. Codice antimafia.

L'articolo 41 stabilisce espressamente la possibilità di garantire la continuità produttiva nelle mani di un amministratore giudiziario, previa valutazione ed approvazione di un programma di prosecuzione o ripresa delle attività aziendali da parte del tribunale competente, tenuto conto del grado di caratterizzazione della stessa con il proposto e i suoi familiari, della natura dell'attività esercitata, delle modalità e dell'ambiente in cui è svolta, della forza lavoro occupata e di quella necessaria per il regolare esercizio dell'impresa, della capacità produttiva e del

---

<sup>(12)</sup> Cass. pen. n. 29398/2022, cit.

<sup>(13)</sup> *Ibidem*. Cfr. sez. 4, 24 gennaio 2018, n. 10418, Rubino, Rv. 272238; sez. 3, 1° dicembre 2016, n. 43816, dep. 2017, Di Florio, Rv. 271254; sez. 3, 21 giugno 2016, n. 35330, Nardelli, Rv. 267649; sez. 3, 30 settembre 2015, n. 41073, Scognamiglio, Rv. 265028; sez. 3, 11 novembre 2014, n. 1738, dep. 2015, Bartolini, Rv. 261929.

mercato di riferimento nonché degli oneri correlati al processo di legalizzazione dell'azienda.

La *ratio legis* rivolta a tutelare la vitalità dell'azienda e l'impiego dei dipendenti di evince dal disposto del comma 1-*quinquies* della stessa norma che prevede l'autorizzazione per l'amministrazione giudiziario, entro trenta giorni dall'immissione in possesso, a proseguire l'attività dell'impresa o a sospenderla, con riserva di rivalutare tali determinazioni dopo il deposito della relazione semestrale <sup>(14)</sup>. All'amministratore giudiziario compete, inoltre, provvedere agli atti di ordinaria amministrazione funzionali all'attività economica dell'azienda per i quali, tenuto conto dell'attività economica svolta dall'azienda, della forza lavoro da essa occupata, della sua capacità produttiva e del suo mercato di riferimento, il giudice delegato può con decreto motivato indicare il limite di valore entro cui gli atti si ritengono di ordinaria amministrazione. In alternativa ad una gestione diretta dell'azienda, è anche prevista la possibilità di affittare l'azienda o un ramo di azienda o concederla in comodato agli enti, associazioni, cooperative o agli imprenditori attivi nel medesimo settore o settori affini. Ove, invece, manchino concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, il tribunale, acquisito il parere del pubblico ministero, dei difensori delle parti e dell'amministratore giudiziario, dispone la messa in liquidazione dell'impresa.

Tale complessa normativa rivolta a favorire la prosecuzione delle attività aziendali in caso di confisca e sequestro costituirebbe un incentivo per i lavoratori sfruttati a denunciare tali fenomeni di sfruttamento nella certezza di mantenere il posto di lavoro in condizioni di regolarità e non di perderlo e farlo perdere anche agli altri dipendenti, anche in considerazione dell'ulteriore sostegno al reddito – pari al trattamento straordinario di integrazione salariale, per la durata massima complessiva di dodici mesi nel triennio – stabilito dal decreto legislativo n. 72/2018 <sup>(15)</sup> in favore dei dipendenti sospesi dal lavoro o impiegati a orario ridotto, dipendenti da aziende sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria per le quali è stato approvato il programma di prosecuzione

---

<sup>(14)</sup> Ove il giudice autorizzi la prosecuzione, conservano efficacia, fino all'approvazione del programma ai sensi del comma 1-*sexies*, le autorizzazioni, le concessioni e i titoli abilitativi necessari allo svolgimento dell'attività, già rilasciati ai titolari delle aziende in stato di sequestro in relazione ai compendi sequestrati. Cfr. Codice antimafia, art. 41, comma 1-*sexies*: «Il tribunale esamina la relazione di cui al comma 1, depositata dall'amministratore giudiziario, in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 127 del codice di procedura penale con la partecipazione del pubblico ministero, dei difensori delle parti, dell'Agenzia e dell'amministratore giudiziario, che vengono sentiti se compaiono. Ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa, il tribunale approva il programma con decreto motivato e impartisce le direttive per la gestione dell'impresa».

<sup>(15)</sup> Recante *Tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate in attuazione dell'articolo 34 della legge 17 ottobre 2017, n. 161*.

o di ripresa dell'attività di cui all'articolo 41 del decreto legislativo n. 159/2011, e fino alla loro assegnazione o destinazione <sup>(16)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> Il trattamento di cui al comma 1 dell'art. 43, d.lgs. n. 159/2011, è concesso anche ai lavoratori dipendenti per i quali il datore di lavoro non ha adempiuto in tutto o in parte agli obblighi in materia di lavoro e legislazione sociale, il cui rapporto di lavoro è riconosciuto con il decreto di approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 159/2011 o con altri provvedimenti anche precedenti del tribunale o del giudice delegato. Il trattamento di cui al comma 1 è concesso in via provvisoria su richiesta dell'amministratore giudiziario e previa autorizzazione scritta del giudice delegato a decorrere dal provvedimento emesso ai sensi dell'art. 41, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 159/2011. Il trattamento cessa di essere corrisposto quando la richiesta non è reiterata dall'amministratore giudiziario dopo l'approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività di cui all'art. 41, comma 1-*sexies*, del medesimo decreto legislativo.

## Articolo 152 disp. att. c.p.c.: interpretazioni letterali e suggestioni creative

*di Vincenzo Maria Tedesco*

**Abstract** – La Corte di Cassazione ha escluso l'esonero dalla condanna alle spese di lite nei giudizi aventi ad oggetto la sola domanda di iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli. Si tratta di un'interpretazione scorretta della legge ed in contrasto con la garanzia costituzionale di accesso alla giustizia. È urgente un ripensamento o un intervento del legislatore.

**Abstract** – The Court of Cassation has excluded exemption from the sentence for litigation costs in proceedings concerning only the application for registration in the lists of agricultural workers. This is an incorrect interpretation of the law and in conflict with the constitutional guarantee of access to justice. A rethink or intervention by the legislator is urgently needed.

**Sommario:** 1. Le spese di lite come strumento di equità. – 2. La peculiare disciplina nel contenzioso previdenziale. – 3. Iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli e prestazioni. – 4. Il complessivo quadro giurisprudenziale sull'articolo 152 disp. att. c.p.c.. – 5. Le distorsioni dell'interpretazione restrittiva rispetto alle tutele dei lavoratori agricoli. – 6. Mutamento di indirizzo o intervento del legislatore.

### 1. Le spese di lite come strumento di equità

Come facilmente immaginabile, nel meccanismo di decisione delle controversie la regolamentazione delle spese di lite rappresenta un formidabile strumento di giustizia sostanziale e di riequilibrio del peso delle stesse pronunce giurisdizionali.

Può accadere, ad esempio, che una parte processuale perda per aver trovato insormontabili ostacoli nel dimostrare i fatti costitutivi del proprio diritto oppure perché le proprie ragioni, sebbene convincenti sul piano dell'equità e dell'esigenza di protezione, non possano comunque trovare ingresso in un assetto di tutele non irragionevolmente predisposto dall'ordinamento.

Può ancora verificarsi che il peso economico della lite, correlato ad una condanna al pagamento delle spese, rischi di gravare in modo eccessivo sulla parte

soccombente, anche in relazione alle sue condizioni patrimoniali e sociali, così determinando un sacrificio intollerabile ed ingiusto.

Ecco perché il giudice ben può – ed anzi deve – tenere conto di tutti questi frangenti nell'ambito della propria discrezionalità, anche in chiave prospettica, ossia ponendosi il problema delle conseguenze future ed altamente prevedibili delle proprie statuizioni.

Resta, ovviamente, indispensabile che ogni scelta adottata in ottica di contemperamento si mantenga nel perimetro delineato dal Codice di procedura civile <sup>(1)</sup>, non potendosi ammettere alcun riequilibrio se c'è violazione della disciplina delle spese processuali, così come interpretata dalla giurisprudenza di legittimità.

È però sempre lecito interrogarsi sulla logicità di queste interpretazioni ed è proprio questo che si intende proporre nella presente sede, nella quale si verte di effettività delle tutele previdenziali del lavoro agricolo.

## 2. La peculiare disciplina nel contenzioso previdenziale

A questo proposito, bisogna innanzitutto ricordare come la disciplina delle spese nei processi previdenziali è storicamente connotata da una sua specialità, a sua volta espressione della discrezionalità rimessa al legislatore al fine di garantire l'effettivo accesso al giudizio da parte dei soggetti meno abbienti <sup>(2)</sup>, e non spetta all'interprete alcun sindacato su tale discrezionalità, salvo che il suo esercizio non abbia debordato nell'irrazionalità manifesta e irrefutabile costituzionalmente rilevante <sup>(3)</sup>.

Dunque, è stato il legislatore, a monte, a porsi il problema di attenuare le conseguenze dannose della soccombenza, proprio per incentivare l'accesso alla giustizia.

Il punto è che tale peculiarità della materia non è stata affatto considerata <sup>(4)</sup> dal più recente orientamento della Corte di Cassazione <sup>(5)</sup> che ha ristretto l'ambito

---

<sup>(1)</sup> E dal d.m. n. 55/2014.

<sup>(2)</sup> Così, tra le tante, C. cost. 16 aprile 1987, n. 135, e C. cost. 13 aprile 1994, n. 134.

<sup>(3)</sup> Nel senso indicato, ad es., da C. cost. 13 aprile 2017, n. 86.

<sup>(4)</sup> Ma, anzi, pare essere stata mortificata.

<sup>(5)</sup> Cass. 4 agosto 2020, n. 16676. Si trattava di ricorso per revocazione in cui un lavoratore agricolo aveva censurato la sentenza della Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 395, n. 4, c.p.c. nella parte in cui l'aveva condannata al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, senza considerare che, sia all'interno del ricorso per cassazione, sia in calce al ricorso stesso, la medesima parte aveva formulato la dichiarazione di esonero dal pagamento delle spese processuali, come previsto dall'art. 152 disp. att. c.p.c., modificato dal d.l. n. 269/2003, art. 42, comma 11, convertito dalla l. n. 326/2003, ed aveva depositato e notificato alla controparte una dichiarazione sostitutiva di certificazione reddituale.

di applicabilità dell'articolo 152 disp. att. c.p.c., sostenendo come indispensabile che il diritto alla prestazione sia l'oggetto "diretto" della domanda introdotta in giudizio.

In particolare, è stato ritenuto che la disposizione sull'esonero dalle spese di lite non trovi spazio nel caso di azione tendente ad accertare il diritto ad essere iscritti nuovamente negli elenchi dei lavoratori agricoli del comune di residenza e, quindi, non intesa ad ottenere prestazioni.

Alla base di siffatto approccio sono stati reputati decisivi, da un lato, il «chiaro tenore testuale della disposizione» e, dall'altro lato, la «ratio storica e sistematica» della previsione di legge processuale.

Tal argomentazioni, però, non sono affatto condivisibili.

Innanzitutto, proprio sul piano strettamente letterale, si è attribuita all'articolo 152 disp. att. c.p.c. una portata che la disposizione obiettivamente non ha.

Essa, infatti, si riferisce, senza equivoci, ai «giudizi promossi per ottenere prestazioni previdenziali o assistenziali», non certo ai giudizi in cui la prestazione sia l'oggetto diretto della domanda proposta (come vorrebbe la Corte di Cassazione).

È poi evidente che, nell'ottica "storica" e "sistematica", la previsione codicistica, in quanto norma speciale, non possa riguardare tutte le controversie previdenziali, per esservi impedimento all'applicazione analogica.

Il punto, però, è che le controversie realmente escluse sono solo quelle che hanno ad oggetto gli obblighi dei datori di lavoro (e dei lavoratori autonomi) di versamento di contributi previdenziali e premi Inail.

La preclusione non può, invece, certamente riguardare le cause di iscrizione o di re-iscrizione negli elenchi bracciantili, per il semplice – e finanche scontato – rilievo che chi agisce a questo fine intende proprio e soltanto ottenere delle prestazioni previdenziali.

### **3. Iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli e prestazioni**

È opportuno ricordare che l'iscrizione negli elenchi è uno degli elementi costitutivi per integrare il diritto alla prestazione previdenziale, sicché non è consentito riconoscere il diritto alla prestazione previdenziale senza l'attualità del diritto alla iscrizione. Ne deriva, logicamente, che l'interessato, a seguito di cancellazione dagli elenchi medesimi, nel rispetto del termine di legge, dovrà chiedere giudizialmente la re-iscrizione negli elenchi per poter ottenere, ad esempio, la prestazione di disoccupazione.

Così stando le cose, però, non può essere negata l'applicabilità dell'articolo 152 disp. att. c.p.c. quando la prestazione sia oggetto solo "indiretto" della controversia.

In particolare, non ha senso riconoscere o negare l'operatività dell'esonero dalle spese di lite, a seconda che la domanda di re-iscrizione sia o meno accompagnata da una domanda di prestazione <sup>(6)</sup>.

È chiaro, infatti, che, quando sussiste un interesse ad agire, anche il giudizio avente ad oggetto la sola domanda di re-iscrizione è promosso per ottenere la prestazione, così dovendosi, senza tentennamenti, ritenere integrato il primo presupposto operativo dell'articolo 152 disp. att. c.p.c.

#### **4. Il complessivo quadro giurisprudenziale sull'articolo 152 disp. att. c.p.c.**

Come prevedibile, la soluzione recentemente proposta dalla Corte di Cassazione nel 2020 ha immediatamente scatenato interrogativi e problemi interpretativi anche al di fuori delle tutele previdenziali del lavoro agricolo.

Si è, così, posto il problema di valutare se l'esenzione dal pagamento delle spese processuali dovesse essere negata anche nei procedimenti di accertamento tecnico preventivo *ex* articolo 445-*bis* c.p.c. e nei giudizi di accertamento negativo delle pretese dell'Inps di ripetizione di indebiti oggettivi.

Questioni, queste, tutte agevolmente risolvibili attraverso una interpretazione equilibrata (e non spregiudicata) della previsione contenuta nell'articolo 152 disp. att. c.p.c.

È evidente, infatti, che chi agisce per l'accertamento della sussistenza del requisito sanitario di una prestazione di invalidità, intende proprio ottenere quella prestazione; allo stesso modo, chi si contrappone alla pretesa restitutoria dell'Inps, intende proprio conservare una prestazione già conseguita e, quindi, promuove la causa per quella stessa prestazione.

Di tanto si è resa consapevole la stessa Corte di Cassazione <sup>(7)</sup>, allorquando ha sancito che il beneficio dell'esenzione dal pagamento delle spese processuali «si applica alle controversie sulla ripetizione della quota di integrazione al minimo della pensione, poiché oggetto del giudizio non è solo l'accertamento dell'illegittimità della pretesa dell'Inps, ma anche l'accertamento del diritto del prestatore a trattenere la quota stessa e, quindi, del diritto alla prestazione previdenziale», malgrado, del tutto inspiegabilmente, abbia comunque esplicitato l'intenzione di

---

<sup>(6)</sup> In questi termini, Cass. ord. 6 marzo 2023, n. 6572, e, prima ancora, Cass. 28 dicembre 2022, n. 37973.

<sup>(7)</sup> Cass. ord. 7 agosto 2023, n. 23920.

non «rimettere in discussione i principi» affermati dalla sentenza n. 16676/2020<sup>(8)</sup>.

## 5. Le distorsioni dell'interpretazione restrittiva rispetto alle tutele dei lavoratori agricoli

Invero, l'interpretazione restrittiva dell'articolo 152 disp. att. c.p.c. intende maldestramente nascondere l'intento di prevenire e perseguire tutte le iniziative processuali promosse da falsi lavoratori agricoli, anche ponendo un argine ad un contenzioso effettivamente imponente, registratosi ormai da anni, specie in determinate zone territoriali.

Si tratta, però, di un espediente pericoloso ed inutile.

Pericoloso perché, negando *tout court* l'esenzione dal pagamento di spese, v'è sì una deterrenza rispetto ad iniziative speculative ma si rischia, molto seriamente, anche di scoraggiare l'accesso alla giustizia di veri lavoratori agricoli che, giustamente considerando l'alea del processo, abbiano timore di agire per vedere positivamente accertato il proprio diritto. Dunque, si finisce con il conseguire un risultato esattamente opposto rispetto a quanto voluto dal legislatore e chiarito dalla Corte costituzionale nei propri pronunciamenti precedentemente citati.

Inutile perché l'articolo 152 disp. att. c.p.c. già contiene efficaci contrappesi a favore dell'Inps, mediante il richiamo alla previsione dell'articolo 96 c.p.c., sicché – come evidenziato dalla Corte di Cassazione<sup>(9)</sup>, con una interpretazione stavolta plausibilmente letterale, pur a fronte di dichiarazione reddituale, potrà esservi condanna alle spese processuali<sup>(10)</sup> se l'Inps presenti la relativa istanza e se siano emersi elementi tali da far ritenere che l'iniziativa processuale fosse stata connotata da mala fede o colpa grave.

## 6. Mutamento di indirizzo o intervento del legislatore

È allora auspicabile un repentino cambio di passo, poiché le interpretazioni, sebbene enucleate nella loro sede elettiva<sup>(11)</sup>, possono guidare l'operatore del diritto soltanto quando abbiano un sufficiente fondamento in termini di ragionevolezza e, soprattutto, di razionalità.

---

<sup>(8)</sup> Citata in nota 5.

<sup>(9)</sup> Cass. 19 aprile 2022, n. 12455.

<sup>(10)</sup> Cui eventualmente cumulare una statuizione *ex art.* 96, primo comma, c.p.c., previa sufficiente allegazione e prova dei danni patiti.

<sup>(11)</sup> Quella appunto nomofilattica.

Se il risultato non dovesse essere conseguito in via pretoria, come fortemente auspicato, sarà sufficiente che il legislatore riformuli la previsione dell'articolo 152 disp. att. c.p.c., nel senso di riconoscere l'esenzione «nei giudizi promossi per ottenere – anche indirettamente – prestazioni previdenziali o assistenziali».

## Agricoltura migrante: la condizione dello straniero in agricoltura

*di Marco Del Vecchio*

**Abstract** – Il saggio intende indagare la condizione della popolazione straniera impiegata in agricoltura attraverso l'analisi dei più recenti interventi legislativi in tema di immigrazione. Il quadro che emerge lascia trasparire l'approccio a tratti schizofrenico del legislatore che, da un lato ha previsto l'ingresso di quasi cinquecentomila lavoratori extracomunitari nel triennio 2023-2025 e, dall'altro, ha ristretto enormemente la possibilità per gli stranieri già presenti sul territorio italiano di poter ottenere una forma di protezione da parte dello Stato ospitante, attraverso la modifica dell'istituto della protezione speciale. L'approccio adesso delineato è in grado di originare distorsioni nel mercato del lavoro, con ricadute ancor più evidenti nel settore agricolo che, più di altri, vede una massiccia presenza di lavoratori stranieri, spesso ossessionati dallo spettro dell'irregolarità. Una possibile soluzione per armonizzare le spinte dicotomiche che caratterizzano il "discorso" sulle migrazioni dovrebbe passare dalla ri-categorizzazione del significato che il lavoro assume nell'esistenza del migrante: da condizione indispensabile per il mantenimento della regolarità sul territorio nazionale a volano della cittadinanza sociale degli stranieri.

**Abstract** – The essay intends to investigate the condition of the foreign population employed in agriculture through the analysis of the most recent legislative interventions on the subject of immigration. The picture that emerges reveals the at times schizophrenic approach of the legislator who, on the one hand, has foreseen the entry of almost five hundred thousand non-EU workers in the three-year period 2023-2025 and, on the other, has enormously restricted the possibility for foreigners already present on Italian territory to be able to obtain a form of protection from the host State, through the modification of the institution of special protection. The approach now outlined is capable of causing distortions in the labor market, with even more evident repercussions in the agricultural sector which, more than others, sees a massive presence of foreign workers, often obsessed by the specter of irregularity. A possible solution to harmonize the dichotomous forces that characterize the "discourse" on migration should pass from the re-categorization of the meaning that work takes on in the migrant's existence: from an indispensable condition for maintaining regularity on the national territory to a driving force for social citizenship of foreigners.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Il dato demografico. – 3. La nuova programmazione dei flussi di lavoratori stranieri in ingresso. – 4. Il c.d. decreto Cutro. – 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Volendo descrivere con una sola parola la condizione vissuta dalla popolazione migrante italiana impiegata nel settore agricolo, l'aggettivo "precario" è quello che meglio di altri è in grado di restituire il senso autentico di tale condizione. Precaria non è soltanto la condizione lavorativa o alloggiativa del migrante impiegato in agricoltura, precaria è la sua stessa esistenza. La vita del migrante è, infatti, intimamente connessa con la regolarità della sua posizione amministrativa sul territorio nazionale, circostanza questa a sua volta legata a doppio filo alle politiche promosse dal legislatore in tema di immigrazione. Politiche che hanno da sempre assunto un approccio di tipo emergenziale allorché sono state chiamate a gestire un fenomeno così complesso come quello migratorio, frutto non di una semplice congiuntura ma, al contrario, fenomeno di tipo strutturale la cui gestione contribuirà a determinare i futuri successi o insuccessi del vecchio continente e, inevitabilmente, del nostro Paese, che, per ragioni morfologiche, economiche e culturali fonda parte della propria economia proprio sull'agricoltura. Ed è proprio nel settore agricolo che si registra una massiva presenza di lavoratori di origine straniera; secondo i dati riportati nel XIII Rapporto Stranieri <sup>(1)</sup> del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel 2022 in Italia si sono registrati 224.030 operai agricoli dipendenti extracomunitari, pari al 22,4% del totale. Sempre per il 2022 è emerso un deciso incremento nelle assunzioni (a tempo determinato di almeno un mese o a tempo indeterminato) programmate per lavoratori immigrati: si tratta di un flusso pari a 922.000 entrate, più 250.000 rispetto al 2021 e quasi più 295.000 sopra il livello del 2019. È ragionevole supporre che le tendenze ora descritte, così come i fabbisogni alla base di esse, possano solo crescere nel corso dei prossimi anni. Il rischio, in assenza di politiche migratorie adeguate, è quello di non riuscire a soddisfare tali fabbisogni per un coacervo di ragioni, prima delle quali è il costante invecchiamento della popolazione italiana.

## 2. Il dato demografico

Il dato da cui partire è di tipo demografico. L'età media della popolazione italiana cresce ogni anno di più mentre il numero delle nascite è in costante calo. Invecchiamento della popolazione e denatalità hanno completamente invertito la piramide per età della popolazione italiana, questo significa che un ristretto numero di giovani deve e dovrà far fronte alle esigenze di una crescente

---

<sup>(1)</sup> XIII Rapporto annuale Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, reperibile al seguente indirizzo [Microsoft Word - XIII Rapporto MdL Stranieri 2023 \(lavoro.gov.it\)](#).

popolazione non più in età lavorativa, con ricadute drammatiche in tema di assistenza, previdenza e *welfare state* in generale. L'Italia è ben lontana dal raggiungere la soglia di sostituzione della popolazione fissata a 2,1 figli per donna.

Secondo i dati riportati nell'ultimo rapporto Istat su natalità e fecondità della popolazione residente <sup>(2)</sup>, il 2022 ha fatto segnare ancora un record negativo per la natalità: le nascite sono scese a 393.000, registrando un calo dell'1,7% sull'anno precedente, mentre il numero medio di figli per donna è sceso a 1,24, evidenziando una lieve flessione sul 2021, anno in cui si era attestato sul valore di 1,25 <sup>(3)</sup>. I dati appena accennati, se riportati nel mondo del lavoro, sono davvero drammatici e suonano come un campanello d'allarme: tra qualche anno l'Italia non sarà più in grado di soddisfare il proprio fabbisogno per assenza di lavoratori.

In una situazione come quella appena tratteggiata i Governi possono decidere di attuare, anche congiuntamente, due tipi di interventi: da un lato elaborare politiche di sostegno alla natalità – un percorso non più procrastinabile ma che necessita di tempi estremamente lunghi per generare effetti – e dall'altro implementare l'afflusso di lavoratori dall'estero, bilanciando così le tendenze negative in tema di natalità della “vecchia Europa”.

### 3. La nuova programmazione dei flussi di lavoratori stranieri in ingresso

In tal senso si inquadra la scelta dell'attuale Governo, che, conscio delle problematiche poc'anzi evidenziate, ha fissato in 452.000 unità la quota di lavoratori stranieri che saranno ammessi a svolgere attività lavorativa in Italia nel triennio 2023-2025. Va subito osservato che le cifre adesso riportate non sono minimamente in grado di soddisfare il fabbisogno rilevato nei vari settori produttivi che è stato quantificato in 833.000 unità. Va detto, però, che tale intervento normativo va nel senso di implementare le vie legali di accesso al mercato del lavoro italiano creando, di fatto, un circuito alternativo e legale al canale dell'immigrazione clandestina che, per lungo tempo, ha rappresentato la sola modalità d'ingresso nel territorio nazionale. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 2023, concernente la programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari stagionali e non nel territorio dello Stato per il triennio 2023-2025, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, 3 ottobre 2023, n.

---

<sup>(2)</sup> ISTAT, [Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2022. Continua il calo delle nascite](#), Istat Statistiche Report, 2023.

<sup>(3)</sup> La denatalità prosegue anche nel 2023; secondo i primi dati provvisori riferiti a gennaio-giugno, le nascite sono diminuite, rispetto allo stesso periodo del 2022, di circa 3.500 unità (-1,9%). Cfr. ISTAT, *op. cit.*

231, è stato fissato in 136.000 unità il numero di lavoratori non comunitari che potranno fare ingresso regolarmente in Italia grazie al decreto flussi 2023: 52.770 ingressi per lavoro subordinato non stagionale, 680 ingressi per lavoro autonomo e 82.550 ingressi per lavoro subordinato stagionale. Il decreto presidenziale in oggetto introduce, ai fini della programmazione, criteri comuni per la definizione dei flussi in ingresso (articolo 2) <sup>(4)</sup>, nonché criteri specifici per i flussi d'ingresso nell'ambito delle quote (articolo 3) <sup>(5)</sup> ed al di fuori delle quote (articolo 4) <sup>(6)</sup>. Per ciò che attiene, invece, le indicazioni operative per l'attuazione

---

<sup>(4)</sup> «Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 20 del 2023, la determinazione dei flussi di ingresso di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato nel triennio 2023-2025 per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale e per lavoro autonomo, sia nell'ambito delle quote sia al di fuori di esse, avviene in base ai seguenti criteri: a) progressiva riduzione del divario tra l'entità dei flussi di ingresso e il fabbisogno del mercato del lavoro rilevato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in base a una programmazione, in logica incrementale nel triennio, coerente con la capacità di accoglienza e di inserimento dei lavoratori stranieri nelle comunità locali; b) estensione dei settori economici considerati nella programmazione dei flussi di ingresso; c) potenziamento degli strumenti di formazione nei Paesi di origine dei lavoratori stranieri per promuovere il loro ingresso, allo scopo di agevolare l'integrazione e di incrementarne la professionalità; d) incentivazione di modalità di collaborazione, anche mediante accordi e intese comunque denominati, con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori verso l'Italia volti a facilitare la migrazione regolare e a contrastare quella irregolare; e) incentivazione degli ingressi di lavoratori con alta qualificazione professionale; f) sostegno agli ingressi per lavoro di apolidi e rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito».

<sup>(5)</sup> «La determinazione delle quote per il triennio 2023-25 per le causali di ingresso stabilite dal testo unico e dal decreto-legge n. 20 del 2023 avviene, oltre che secondo le disposizioni dell'art. 2, anche sulla base dei seguenti criteri: a) previsione, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 20 del 2023, di quote preferenziali riservate ai lavoratori di Stati che, anche in collaborazione con lo Stato italiano, promuovono per i propri cittadini campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari, conformemente ad accordi o intese comunque denominati conclusi in materia con l'Italia; b) assegnazione, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 20 del 2023, dei lavoratori agricoli richiesti con priorità rispetto ai nuovi richiedenti – nei limiti delle quote assegnate al settore agricolo dagli ulteriori decreti sui flussi di cui all'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 20 del 2023 – ai datori di lavoro che non sono risultati assegnatari di tutta o di parte della manodopera richiesta; c) riattivazione di una quota specifica per gli addetti ai settori dell'assistenza familiare e socio-sanitaria».

<sup>(6)</sup> «Gli ingressi consentiti dalla legge al di fuori delle quote sono regolati per il triennio 2023-2025, oltre che secondo le disposizioni dell'art. 2, anche sulla base dei seguenti criteri: a) favorire nel triennio 2023-25 l'incremento degli ingressi al di fuori delle quote; b) previsione, ai sensi dell'art. 1, comma 5-ter, del decreto-legge n. 20 del 2023, di ingressi per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale, di cittadini di Paesi con i quali l'Italia ha sottoscritto intese o accordi in materia di rimpatrio; c) potenziamento, ai sensi dell'art. 23, commi 1, 2-bis e 4-ter, del testo unico, come modificati dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 20 del 2023, delle attività di istruzione e formazione professionale e civico-linguistica organizzate nei Paesi di origine e conseguente aumento degli ingressi dei lavoratori stranieri, apolidi rifugiati, riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito,

del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in data 30 ottobre 2023 è stata firmata una circolare congiunta da parte del Ministero dell'interno, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e del Ministero del turismo, sentito il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Dal testo della circolare emergono le principali novità contenute nella programmazione dei flussi in ingresso. In primo luogo, vi è stato un allargamento del novero dei Paesi terzi dai quali è possibile attingere forza lavoro; è stato ampliato anche l'elenco delle professioni ammesse a fare ingresso nel territorio nazionale – con la previsione, dopo anni, di specifiche quote da destinare all'assistenza familiare e socio-sanitaria – ed è stata altresì introdotta la c.d. logica incrementale delle quote atta a ridurre in modo progressivo il divario tra flussi di ingresso e fabbisogni del mercato del lavoro, in modo coerente con la capacità di accoglienza e d'inserimento dei lavoratori stranieri nelle comunità locali. Tra le novità fatte registrare dal nuovo decreto flussi vi è la previsione di quote destinate ai lavoratori cittadini di Stati che, anche in collaborazione con l'Italia, promuovono campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari, in attuazione di accordi o intese conclusi con il nostro Paese. Lo stesso criterio di tipo preferenziale è stato previsto per i lavoratori provenienti da nazioni che hanno già sottoscritto o sottoscriveranno con l'Italia nel corso del triennio accordi di cooperazione in materia migratoria. È stato introdotto l'obbligo in capo al datore di lavoro che intenda avvalersi di personale straniero, di verificare presso il centro per l'impiego competente territorialmente, l'effettiva indisponibilità di lavoratori già presenti in Italia per la mansione da ricoprire, fatta eccezione per le richieste relative ai lavoratori stagionali ed ai lavoratori che hanno ultimato percorsi formativi all'estero.

Al netto dell'incremento delle quote per lavoratori stranieri e delle novità introdotte nel testo dell'ultimo decreto flussi, il sistema delle quote risulta essere ancorato all'anacronistico sistema dell'incontro a distanza tra domanda e offerta di lavoro, una vera e propria finzione giuridica in funzione della quale un datore di lavoro assume alle proprie dipendenze un soggetto che non ha mai visto, senza avere nessuna certezza circa i tempi effettivamente necessari al suo ingresso, stante le lungaggini burocratiche che caratterizzano tale procedimento amministrativo e, da ultimo, l'elevata alea connessa all'utilizzo del c.d. *click day* quale unico strumento di accaparramento delle quote flussi. Tale assetto di cose genera

---

che abbiano completato tali attività; d) valorizzazione dei percorsi di studio e di formazione di cittadini stranieri in Italia, anche mediante la conversione, ai sensi dell'*art. 6, comma 1, secondo periodo, del testo unico*, come modificato dall'*art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 20 del 2023*, in permessi di soggiorno per motivi di lavoro, al di fuori delle quote, dei permessi rilasciati per motivi di studio e formazione».

spesso sperequazioni oltre che distorsioni nell'ambito del mercato del lavoro, essendo potenzialmente all'origine di fenomeni di intermediazione illecita, spesso anche a carattere transfrontaliero.

#### 4. Il c.d. decreto Cutro

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 2023 non ha rappresentato l'unico intervento normativo varato nell'ultimo semestre in tema di gestione dei flussi migratori. Accanto al decreto presidenziale con cui è stata introdotta la programmazione dei flussi d'ingresso in Italia, l'attuale Governo ha licenziato il decreto-legge n. 20/2023, recante «disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso regolare dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione clandestina». Il c.d. “decreto Cutro”, nato sulla spinta emotiva della tragedia di Steccato di Cutro in cui, a seguito di un naufragio, persero la vita 94 persone a ridosso delle coste italiane, è intervenuto sulla disciplina prevista dal Testo Unico immigrazione con riferimento alle norme che disciplinano i flussi in ingresso di lavoratori stranieri e sulla disciplina del lavoro subordinato e stagionale contenuta nell'articolo 22 e ss. del già citato Testo Unico. Tale decreto, tuttavia, è andato anche a riscrivere in parte la disciplina dettata in tema di protezione internazionale contenuta nella legislazione europea, recepita in Italia rispettivamente attraverso il decreto legislativo n. 251/2007 <sup>(7)</sup> e il decreto legislativo n. 25/2008 <sup>(8)</sup>. In particolare, il testo definitivo della legge n. 50/2023 ha introdotto nuove disposizioni con riferimento alla posizione amministrativa dei c.d. MSNA (minori stranieri non accompagnati), ha istituito una nuova procedura accelerata per le domande di protezione internazionale presentate in zone di frontiera e di transito da richiedenti provenienti da Paesi d'origine classificati come sicuri <sup>(9)</sup>, ha previsto un potenziamento della rete dei centri di permanenza

---

<sup>(7)</sup> *Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.*

<sup>(8)</sup> *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.*

<sup>(9)</sup> D.m. 17 marzo 2023 con cui il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha aggiornato la lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale così allargandone il novero. Sono oggi considerati Paesi sicuri: Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, Costa D'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia, Tunisia. Ai sensi del d.lgs. n. 25/2008 «uno Stato non appartenente all'Unione europea può essere considerato Paese di origine sicuro se, sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che, in via generale e costante, non sussistono atti di persecuzione [...] né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o

per i rimpatri (CPR) e, infine, ha parzialmente abrogato l'istituto della protezione speciale, andando così ad incidere sulla disciplina delle espulsioni e dei rimpatri, stravolgendo il principio di *non-refoulement* <sup>(10)</sup>.

Ai fini della presente trattazione ci si soffermerà proprio sulla parziale abrogazione del permesso di soggiorno per protezione speciale, al fine di valutare le possibili ricadute che tale modifica potrà potenzialmente avere sul settore agricolo e, più in generale, sul mercato del lavoro italiano.

Con l'articolo 7 del decreto-legge n. 20/2023 il Governo ha modificato l'articolo 19 del decreto legislativo n. 286/1998, abrogando il terzo e quarto capoverso del comma 1.1, contenenti i criteri generali attraverso cui l'interprete era chiamato ad accertare la possibile lesione al diritto al rispetto della vita privata e familiare in caso di espatrio forzoso del richiedente dall'Italia e, conseguentemente, valutare l'emissione in suo favore di un permesso di soggiorno per protezione speciale della durata di 2 anni ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25/2008 <sup>(11)</sup>. Nella sua formulazione originale, infatti, il già citato comma 1.1 prevedeva, tra gli altri divieti di espulsione, che «non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».

L'espunzione di questa fattispecie dal testo della norma ha fatto sì che, allo stato, il divieto di espulsione, respingimento ed estradizione possa essere fatto valere

---

degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone». Su tale aspetto è intervenuto il Tribunale di Catania – sez. Immigrazione – che, con decreto 29 settembre 2023, ha deciso di disapplicare la normativa nazionale poiché ritenuta in contrasto rispetto alla legislazione europea, secondo il seguente iter motivazionale: «deve [...] escludersi che la mera provenienza del richiedente asilo da Paese di origine sicuro possa automaticamente privare il suddetto richiedente del diritto a fare ingresso nel territorio italiano per richiedere protezione internazionale».

<sup>(10)</sup> Sul punto è già intervenuta la Suprema Corte di Cassazione con ord. 17 luglio 2023, n. 20649, sulla quale si tornerà diffusamente più avanti.

<sup>(11)</sup> «Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ricorrano i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno biennale che reca la dicitura “protezione speciale”, salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga».

esclusivamente per i casi in cui l'allontanamento dal territorio nazionale produrrebbe in capo allo straniero un «rischio di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, di orientamento sessuale e di identità di genere», ovvero il rischio di essere sottoposto a «tortura o di subire trattamenti inumani o degradanti», ovvero alla ricorrenza degli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998 <sup>(12)</sup>. Con particolare riferimento proprio a quest'ultimo aspetto, è necessario ricordare che tale previsione normativa obbliga l'Italia al rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali, tra i quali figurano indubbiamente anche il diritto al rispetto della vita privata e familiare così come consacrati nell'articolo 8 CEDU. È inimmaginabile che, con l'intervento riformatore del decreto-legge n. 20/2023, l'Italia abbia potuto rinunciare o, ancora peggio, abrogare il diritto al rispetto della vita privata e familiare, ponendosi tale scelta normativa in aperto contrasto con la legislazione sovranazionale cui il nostro Paese, per costante giurisprudenza, risulta vincolato. L'istituto della protezione speciale è stato introdotto nel nostro ordinamento dal decreto legislativo n. 113/2018, che, abolendo la previsione della protezione umanitaria di cui all'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998, aveva contestualmente creato nel procedimento di protezione internazionale una forma residuale di protezione risultante dal combinato disposto dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 25/2008 e dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 286/1998, in forza del quale poteva essere rilasciato un permesso di soggiorno in favore di tutti quei soggetti per i quali in caso di rimpatrio si paventava un rischio persecutorio (per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali) o l'esposizione a tortura o a trattamenti inumani e degradanti. L'istituto in parola è stato profondamente modificato per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 130/2020, il c.d. «decreto Lamorgese», che, attraverso l'introduzione del comma 1.1 nel testo dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 286/1998, ha esteso il divieto di respingimento ed espulsione originariamente previsto dal decreto legislativo n. 113/2018 a tutte quelle ipotesi in cui l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale avesse comportato una violazione del suo diritto alla vita privata e familiare, esplicitando altresì i criteri (natura ed effettività dei vincoli familiari, effettivo inserimento sociale in Italia, durata del soggiorno, esistenza di legami familiari, culturali o sociali nel Paese di origine) offerti all'interprete per accertare

---

(12) Il comma 6 dell'art. 5, d.lgs. n. 286/1998, recita testualmente: «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfa le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

e riconoscere tale potenziale *vulnus* alla sfera giuridica e soggettiva del migrante. La “nuova” protezione speciale, nata sulle ceneri della protezione umanitaria, ha in un certo senso rappresentato il tentativo di stabilizzare la posizione amministrativa degli stranieri presenti sul territorio nazionale che, pur non avendo i requisiti per accedere alla protezione internazionale nelle forme dell’asilo o della protezione sussidiaria, avevano comunque dato avvio ad un percorso di integrazione nell’ambito della società ospitante, tessendo all’interno di essa trame di relazioni non solo lavorative, ma anche e soprattutto umane; attraverso questo istituto veniva data attuazione non solo al c.d. asilo costituzionale <sup>(13)</sup>, ma più in generale al già richiamato articolo 8 CEDU ovvero al diritto alla vita privata e familiare, definito dalla Cassazione come il diritto di ciascun individuo di «allacciare e intrattenere legami con i propri simili e con il mondo esterno», la cui espansione arriva a coprire «tutti i rapporti sociali instaurati dagli interessati, ivi compresi quelli lavorativi», per eccellenza indicativi di inserimento sociale <sup>(14)</sup>. Ed è proprio la Cassazione ad offrire spunti di riflessione circa l’intervenuta (semi)abolizione della protezione speciale da parte della legge n. 50/2023 in una recente ordinanza <sup>(15)</sup>, avente ad oggetto il diniego opposto dal Questore ad una istanza di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale. Nella parte motiva dell’ordinanza la Suprema Corte riafferma non solo la vincolatività della normativa sovranazionale, ma sottolinea anche l’importanza dell’analisi del percorso di integrazione compiuto dall’individuo quale criterio guida per il riconoscimento della residuale forma di protezione, definendo l’integrazione sociale come «qualcosa di più ampio ed anche parzialmente diverso dalla integrazione lavorativa, trattandosi di un paramento che deve essere letto alla luce delle specificazioni rese dalla Corte di Strasburgo. Solo la Corte EDU, infatti, è autorizzata a riempire di contenuti le norme della Convenzione e alle sue indicazioni le autorità nazionali si devono attenere». La Corte prosegue poi chiarendo l’ampiezza della categoria “vita privata”, in linea con quanto affermato sul punto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nella causa *Narjis v. Italia* <sup>(16)</sup>; nell’ordinanza si legge «l’articolo 8 tutela anche il diritto di allacciare e intrattenere legami con i propri simili e con il mondo esterno, e comprende a volte alcuni aspetti dell’identità sociale di un individuo, e si deve accettare che tutti i rapporti sociali tra gli immigrati stabilmente insediati e la comunità nella quale vivono faccia parte integrante della nozione di “vita privata” ai sensi dell’articolo 8».

---

<sup>(13)</sup> Il riferimento è al terzo comma dell’art.10 della Carta costituzionale che recita: «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

<sup>(14)</sup> Cfr. Cass., sez. un., 9 settembre 2021, n. 24413.

<sup>(15)</sup> Cfr. Cass. ord. n. 20649/2023, cit.

<sup>(16)</sup> C. EDU 14 gennaio 2019, ricorso n. 57433/15.

Dalla lettura dell'ordinanza adesso citata sembrerebbe che il dato relativo all'integrazione sociale del migrante rappresenti ancora un elemento valutabile ai fini del riconoscimento di un permesso di soggiorno per protezione speciale, nonostante il riferimento al rispetto della vita privata e familiare sia stato espunto dal testo della norma, così come riformata dal "decreto Cutro". Simili considerazioni esegetiche non possono essere ancorate ad una pronuncia isolata del giudice di legittimità; è necessario attendere altre pronunce giurisprudenziali sul punto prima di poter affermare la cogenza del diritto sovranazionale rispetto al diritto interno, circostanza questa che, qualora confermata, condurrebbe alla sostanziale disapplicazione del secondo in favore della normativa europea. Certo, qualora dovesse prevalere tale linea interpretativa sarebbero fatti salvi gli sforzi compiuti dalla popolazione migrante per raggiungere un certo grado di integrazione nella società italiana, sforzi che, al contrario, sarebbero frustrati, esponendo altresì allo spettro dell'irregolarità chi assumerà la titolarità di un permesso di soggiorno per protezione speciale in data successiva all'entrata in vigore della legge di riforma, stante il tenore letterale del comma 1-*bis* dell'articolo 6, decreto legislativo n. 286/1998, nel testo riformato dalla legge n. 50/2023, che ha abrogato – in sede di conversione – la generale convertibilità del permesso in questione. Tale disposizione sarà foriera di sperequazioni, poiché, di fatto, introdurrà un doppio binario per i titolari di un permesso per protezione speciale: da un lato la posizione di chi ha ricevuto tale titolo precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 50/2023 e, dall'altro, chi ha beneficiato del riconoscimento di questa forma di protezione ancillare successivamente al 5 maggio 2023, data di entrata in vigore della legge. I primi rientreranno, infatti, nella disciplina prevista dall'articolo 7, comma 3, del decreto-legge n. 20/2023, in forza del quale «i permessi di soggiorno già rilasciati ai sensi del citato art. 19 comma 1.1, terzo periodo, in corso di validità, sono rinnovati per una sola volta e con durata annuale, a decorrere dalla data di scadenza. Resta ferma la facoltà di conversione del titolo di soggiorno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, se ne ricorrono i requisiti di legge». Facoltà, questa, negata per espressa previsione di legge a tutti quei soggetti che hanno beneficiato della protezione speciale a partire dal 5 maggio 2023, che avranno unicamente la possibilità di vedersi rinnovare tale titolo per una sola volta e per la durata di un anno. Dunque, soggetti in possesso del medesimo titolo di soggiorno subiranno destini differenti con profili di possibile illegittimità costituzionale. Quale sarà, allora, il destino di chi, in possesso di un permesso di soggiorno per protezione speciale, non potrà più richiederne il rinnovo – la norma già richiamata parla di permesso rinnovabile per una sola volta – o la conversione? La risposta, purtroppo, è lapalissiana: tutti questi soggetti andranno

a infarcire la pleora di irregolarmente soggiornanti <sup>(17)</sup> nel nostro Paese e saranno così esposti all'intermediazione illecita e al grave sfruttamento lavorativo; diventeranno invisibili poiché incapaci di far valere i propri diritti in quanto privi di un titolo che legittimi non solo la permanenza sul territorio dello Stato ma la loro stessa esistenza.

## 5. Conclusioni

All'esito di questa breve e sicuramente incompleta ricostruzione circa il panorama legislativo italiano in tema di immigrazione è possibile trarre talune conclusioni. In primo luogo, l'operato del legislatore nella *subiecta materia* manca, storicamente, di organicità, circostanza, questa, figlia della miopia con cui si osserva e ci si interfaccia al complesso fenomeno delle migrazioni internazionali. Sin dagli albori del Testo Unico la materia dell'immigrazione è stata sempre trattata in via emergenziale, attraverso interventi normativi di tipo securitario spesso volti alla risoluzione di problemi a carattere congiunturale ma incapaci di dare risposte nel lungo periodo. Tale approccio è sopravvissuto sino ai nostri giorni, come testimoniano le politiche dicotomiche attuate dagli ultimi Governi, che, se da un lato hanno compreso l'importanza dell'afflusso di lavoratori provenienti da Paesi terzi per soddisfare i fabbisogni produttivi nazionali – l'incremento delle quote nella programmazione dei flussi nel triennio 2023-2025 è indicativa di tale presa di coscienza –, dall'altro continuano a stigmatizzare, giustamente, l'immigrazione irregolare finendo però per criminalizzare non tanto le organizzazioni transfrontaliere che gestiscono il traffico di esseri umani, ma la figura del migrante, reificazione del caos e dell'insicurezza. La parziale abolizione del permesso di soggiorno per protezione speciale in uno con l'estensione del numero di lavoratori stranieri che saranno ammessi a svolgere attività lavorativa sul territorio dello Stato, sono piuttosto rappresentativi di questa schizofrenia: infatti, se da un lato si aprono le frontiere all'afflusso di mano d'opera dall'estero attraverso lo strumento dei flussi, dall'altro si elimina la possibilità per chi già risiede nel territorio nazionale di ottenere – rinnovare o convertire – un permesso di soggiorno che valorizzi l'integrazione socio-lavorativa del migrante e, dunque, tenga conto del contributo fattivo apportato da quest'ultimo alla società attraverso il lavoro prestato. Se letto in quest'ottica, proprio il lavoro potrebbe divenire l'asse portante

---

<sup>(17)</sup> Secondo le stime ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità) il numero di soggetti stranieri irregolarmente soggiornanti è pari al 9% della popolazione straniera residente con un numero che si aggira attorno alle 500.000 unità. Cfr. Fondazione ISMU, Stima della presenza stranieri in Italia. Anni 1991-2021, disponibile al seguente link [Stime irregolari-ISMU 1991 2021 agg maggio-2022.xls \(live.com\)](#).

attraverso cui dare legittimazione alle esistenze migranti, lungi, tuttavia, dal voler rinverdire la c.d. *guest worker ideology* che ha caratterizzato le politiche migratorie a partire dagli anni Ottanta. Il lavoro potrebbe cessare d'essere considerato come mera condizione d'ingresso e di permanenza degli stranieri. Esso al contrario diverrebbe un'interfaccia suscettibile di tradurre le manifestazioni della soggettività privata e pubblica, un ponte di transito e di comunicazione tra modi diversi di intendere la co-presenza su di un territorio. Il lavoro, in altre parole, assurgerebbe a principale fronte relazionale tra lo straniero e l'autoctono, esperienza di convivenza e co-abitazione collaborativa in grado di farsi matrice di nuovi, complessivi lessici dell'intersoggettività e, quindi, della cittadinanza <sup>(18)</sup>. Del resto, è la stessa Costituzione a suggerire questa ri-categorizzazione del lavoro lì dove, all'articolo 1, riconosce rilevanza ad una cittadinanza di tipo socio-economica nel momento in cui afferma che l'Italia «è una Repubblica [...] fondata sul lavoro», così ponendo una stretta interrelazione tra soggettività democratica e attività lavorative. La corsia lavorativa potrebbe quindi costituire l'orizzonte e al tempo stesso il volano della cittadinanza sociale degli stranieri. Del resto, trattare i migranti come barbari non è servito a fermarne l'arrivo, forse trattarli come persone ci permetterebbe di risolvere un problema e, contestualmente, creare un'opportunità.

---

<sup>(18)</sup> Cfr. M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, 2012, p. 312 ss.

## Lo sfruttamento del lavoro: analisi sinottica\*

*di Nicola Deleonardis*

**Abstract** – L’analisi intende offrire al lettore un quadro generale dell’apparato normativo e degli orientamenti giurisprudenziali, nonché linee guida e dati informativi, relativo al reato di sfruttamento lavorativo di cui all’art. 603-*bis* c.p.

**Abstract** – The analysis aims to provide the reader with a general overview of the regulatory framework and jurisprudential trends, as well as guidelines and informational data, related to the crime of labor exploitation according to the Article 603-bis of the Italian Penal Code.

**Sommario:** Scheda 1: le fonti normative (e non solo) in materia di sfruttamento del lavoro. – Scheda 2: il contrasto allo sfruttamento nell’agenda ONU 2030. – Scheda 3: sfruttamento del lavoro e PNRR. – Scheda 4: la giurisprudenza e l’attività ispettiva.

### Scheda 1: le fonti normative (e non solo) in materia di sfruttamento del lavoro

#### *Le fonti unionali*

**Direttiva 2009/52/CE**, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

**Direttiva 2011/36/UE**, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

**Direttiva (UE) 2019/633**, in materia di 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

---

\* L’analisi è stata realizzata nell’ambito del progetto *LIVEABLE – Labour as a Driver of Sustainable Development*, CUP H57G22000150001, finanziato dal programma PRIN 2020.

agroalimentari; e al rafforzamento dei controlli per prevenire la vendita di prodotti agricoli e alimentari a prezzi palesemente sotto i costi di produzione (recepito in Italia con decreto legislativo n. 198/2021. Il decreto vieta una serie di pratiche commerciali sleali che concorrono a rafforzare uno squilibrio di potere contrattuale nelle catene di filiera agroalimentare tra imprenditore agricolo e centri di stoccaggio/distribuzione del prodotto (si vedano in particolare gli articoli 4 e 5).

**Regolamento (UE) 2019/1149**, che istituisce la European Labour Authority (ELA) e inserisce il contrasto al lavoro non dichiarato nella strategia europea di libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione e di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Il regolamento riconosce un ruolo fondamentale al gruppo di lavoro permanente per il rafforzamento della cooperazione volta a contrastare il lavoro non dichiarato, che, includendo anche le parti sociali, subentra come struttura permanente interna all'ELA nella funzione della piattaforma già istituita dalla decisione (UE) 2016/344. L'obiettivo della piattaforma è quello di rafforzare la cooperazione tra i Paesi dell'UE, nel contrasto al lavoro sommerso e nella promozione di migliori condizioni di lavoro.

**Regolamento (UE) 2021/2117**, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione. Il regolamento interviene cautamente sulle modalità di formazione del prezzo e di determinazione di indicatori che ne rendano il valore corrispondente a quanto ci si possa attendere da un contratto di cessione che risponda a parametri di equa remunerazione dei produttori agricoli. L'attuale formulazione della norma rappresenta un'opportunità per intervenire nelle correzioni di squilibri nella ripartizione del valore lungo la filiera, non solo nell'interesse della equa remunerazione dei produttori agricoli, ma anche nella prospettiva di intervenire sui fattori critici, ad esempio mediante la valorizzazione dei costi legati alle retribuzioni e al lavoro regolarmente dichiarato.

**Articolo 14 (e Allegato IV), regolamento (UE) 2021/2115**, sulla c.d. condizionalità sociale (recepito in Italia con il decreto legislativo n. 42/2023 e il

decreto ministeriale 28 giugno 2023). La norma prevede la decurtazione dei finanziamenti erogati nell'ambito della PAC a favore degli agricoltori qualora questi non rispettino le norme in materia di trasparenza dei rapporti di lavoro e salute e sicurezza dei lavoratori.

### *Le fonti nazionali*

#### **Articolo 603-*bis* c.p.**

**Legge n. 199/2016** che ha subito una modifica, mentre in un secondo caso il legislatore è intervenuto con una norma di interpretazione autentica:

1. articolo 8, comma 2, riguardante l'adattamento al sistema agricolo del sistema Uniemens (denuncia mensile della manodopera assunta) al posto del sistema DMAG (denuncia trimestrale della manodopera assunta), allo scopo di avere informazioni tempestive sulle retribuzioni. La versione originale dell'articolo 8 prevedeva che la trasmissione dei dati del lavoratore con il modello Uniemens sarebbe dovuta avvenire a partire da gennaio 2018. A seguito di alcune modifiche, l'adeguamento è stato posticipato prima a partire da gennaio 2019 (legge n. 205/2017, articolo 1, comma 1154), poi da gennaio 2020 (legge n. 145/2018, articolo 1, comma 1136, lettera *b*, e infine da aprile 2020 (decreto-legge n. 162/2019, articolo 10, comma 4-*bis*, convertito con modificazioni dalla legge n. 8/2020);
2. articolo 10, Riallineamento retributivo nel settore agricolo. Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 510/1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 608/1996, e successive modificazioni, gli accordi provinciali di riallineamento retributivo del settore agricolo possono demandare la definizione di tutto o parte del programma di graduale riallineamento dei trattamenti economici dei lavoratori agli accordi aziendali di recepimento purché sottoscritti con le stesse parti che hanno stipulato l'accordo provinciale. Non si dà luogo alla ripetizione di eventuali versamenti contributivi effettuati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Il decreto-legge n. 103/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2021, ha disposto:

- «L'articolo 10 della l. n. 199/2016, si interpreta nel senso che, in relazione alla rappresentatività datoriale, il requisito della sottoscrizione con le stesse parti degli accordi aziendali di recepimento dei programmi di riallineamento si intende soddisfatto anche qualora tali accordi aziendali siano sottoscritti dalla sola associazione imprenditoriale cui è iscritta l'azienda interessata e firmataria dell'accordo provinciale di riallineamento» (articolo 3-*ter*, comma 1);

- «La procedura di adesione ai programmi di riallineamento deve essere interpretata nel senso che gli accordi aziendali indicati al comma 1, comunque sottoscritti entro il termine del 17 ottobre 2001, nei quali le parti hanno convenuto di aderire al programma di riallineamento previsto dagli accordi provinciali con gradualità e per il periodo in essi previsto, possono stabilire inizialmente anche un periodo parziale di riallineamento retributivo e possono essere successivamente integrati, in tutto o in parte, per la prosecuzione del riallineamento retributivo, da accordi sottoscritti anche oltre la suddetta data, purché tali accordi siano sottoscritti in data comunque antecedente a quella di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» (articolo 3-ter, comma 2);
- «Nei casi indicati nei commi 1 e 2, il regime sanzionatorio deve intendersi applicato esclusivamente ad eventuali periodi non coperti da accordi aziendali di recepimento» (articolo 3-ter, comma 3).

**Articolo 25-*quater* del decreto-legge n. 119/2018, convertito dalla legge n. 136/2018**, che ha istituito presso il Ministero del lavoro il Tavolo sul caporalato «allo scopo di promuovere la programmazione di una proficua strategia per il contrasto al fenomeno del caporalato e del connesso sfruttamento lavorativo in agricoltura».

**Circolare INL 28 febbraio 2019, n. 5**, che fornisce al proprio personale ispettivo le Linee guida per l'attività di vigilanza in materia di “intermediazione illecita e sfruttamento di lavoro”, di cui all'articolo 603-*bis* c.p. riformulato dalla legge n. 199/2016.

**Articolo 103 del decreto-legge n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020**, relativo alle procedure di emersione del lavoro prestato irregolarmente dagli immigrati durante la pandemia da Covid-19.

**Articolo 13, comma 1, lettera d, del decreto-legge n. 146/2021, convertito dalla legge n. 215/2021**, in materia di sospensione dell'attività di impresa, che modificando l'articolo 14 del decreto legislativo 81/2008 riduce al 10% (prima era il 20%), la soglia del numero di lavoratori irregolari occupati sul posto di lavoro al fine dell'adozione da parte dell'Ispettorato del lavoro del provvedimento di sospensione dell'attività imprenditoriale.

**Decreto ministeriale 22 dicembre 2021, *Definizione dei criteri, delle modalità e delle procedure per l'attuazione dei contratti di filiera previsti dal fondo complementare al PNRR***. L'articolo 15, comma 3, lettera a, prevede la revoca totale degli aiuti economici

erogati nell'ambito del PNRR, concessi nella forma di contributi in conto capitale o di finanziamenti, qualora «non vengano rispettati nei confronti dei lavoratori dipendenti gli obblighi previsti dalla legislazione in materia di lavoro, previdenza ed assistenza ovvero dai contratti collettivi nazionali di lavoro». Rispetto al meccanismo della condizionalità sociale vi è un rinvio alla fonte contrattuale-collettiva, il che rende più aperto e adeguato il sistema sanzionatorio. Manca tuttavia un rinvio ai CPL che, come noto, in agricoltura hanno un rilievo non marginale poiché in grado di rispondere più efficacemente al tessuto economico-produttivo territoriale e dunque alle dinamiche del mercato del lavoro.

**Decreto ministeriale 29 marzo 2022**, che stabilisce la ripartizione dei 200 milioni di euro assegnati alle Amministrazioni locali con il PNRR, per il superamento degli insediamenti abusivi dei braccianti agricoli, obiettivo presente nella Missione 5, *Inclusione e Coesione*, del PNRR, che prevede il recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo.

**Decreto ministeriale 6 aprile 2023, n. 57**, che ha costituito il Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso, il cui compito principale è quello di coordinare e monitorare l'attuazione delle misure contenute nel Piano nazionale per la lotta del lavoro sommerso (di cui al decreto ministeriale n. 221/2022, così come aggiornato dallo stesso decreto ministeriale n. 57/2023 e dal decreto ministeriale n. 58/2023), nonché di vigilare sul rispetto della *road map* attuativa.

**Articolo 19 del decreto-legge n. 36/2020, convertito dalla legge n. 79/2022**, emanato nel contesto degli interventi per l'attuazione del PNRR, che modifica l'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo n. 124/2004 e ha previsto la costituzione del Portale nazionale del sommerso (PNS), gestito dall'INL, che raccoglie e condivide i risultati dell'attività di vigilanza svolta dal medesimo oltre che dal personale ispettivo dell'Inps e dell'Inail, dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza avverso violazioni in materia di lavoro sommerso e in materia di lavoro e legislazione sociale.

**Articolo 15 del decreto-legge n. 48/2023, convertito dalla legge n. 85/2023**, che obbliga gli enti pubblici e privati a condividere le informazioni gratuitamente con l'INL e la Guardia di Finanza, per quanto di competenza, allo scopo di rafforzare la programmazione dell'attività ispettiva, orientando l'azione vigilante nei confronti delle imprese che evidenziano fattori di rischio in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di lavoro irregolare o di evasione/omissione contributiva.

*Piani, protocolli e iniziative di prevenzione*

**Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022**, costituito da 9 assi prioritari.

**Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso**, che si propone di contrastare trasversalmente il fenomeno del lavoro sommerso in tutti i settori economici interessati, attraverso un cronoprogramma di attuazione.

**Piano operativo *Frozen* dell'Inps**. L'obiettivo è contrastare *ex ante* la simulazione di rapporti di lavoro finalizzata alla indebita fruizione di prestazioni previdenziali prima che si determinino i relativi effetti economici, intercettando i flussi informativi. Viene adottata una metodologia di controllo automatizzata basata su sistemi statistici predittivi, per cui le denunce individuali vengono analizzate mensilmente attraverso il sistema Uniemens, bloccando quelle che presentano profili di rischio e supportando i successivi accertamenti da parte delle strutture territoriali dell'Inps.

**Restoincampo**, applicazione sviluppata da Anpal in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per favorire l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo e fronteggiare il fabbisogno di manodopera nell'emergenza Covid 19 (non più attiva).

**Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato 14 luglio 2021**, tra Ministero dell'interno, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e Anci, «finalizzato a favorire l'attivazione di più efficaci sinergie interistituzionali dalle quali possa derivare, anche in sede locale e, in particolare, nelle aree qualificate a più elevato rischio di sfruttamento lavorativo, un dinamico avanzamento dell'attuazione delle misure previste dal Piano triennale» (articolo 1).

**Documento programmatico INL 28 febbraio 2023**. Dal 2023, grazie alle nuove unità in via di assunzione, l'INL prevede di effettuare 75.000 accessi ispettivi, con un incremento di circa il 18% delle ispezioni attivate nel corso del 2022. Un obiettivo in linea con quanto stabilito dal Piano Nazionale lotta al lavoro sommerso.

## Scheda 2: il contrasto allo sfruttamento nell'agenda ONU 2030 <sup>(1)</sup>

**Goal 1** – Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo

**Traguardo 1.3** – Attuare sistemi e misure di protezione sociale adeguati a livello nazionale per tutti, compresi i livelli minimi, ed entro il 2030 raggiungere una copertura sostanziale dei poveri e dei vulnerabili.

**Indicatore 1.3.1** – Percentuale della popolazione coperta dai sistemi di protezione sociale di base, per sesso, distinguendo i bambini, i disoccupati, gli anziani, le persone con disabilità, le donne incinte, i neonati, le vittime di infortuni sul lavoro, i poveri e le persone vulnerabili.

**Goal 2** – Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile

**Traguardo 2.b** – Correggere e prevenire le restrizioni e le distorsioni commerciali nei mercati agricoli mondiali, anche attraverso l'eliminazione parallela di tutte le forme di sovvenzioni all'esportazione di prodotti agricoli e di tutte le misure all'esportazione di effetto equivalente, conformemente al mandato del ciclo di Doha per lo sviluppo.

**Indicatore 2.b.1** – Sovvenzioni all'esportazione di prodotti agricoli.

**Goal 4** – Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti

**Traguardo 4.4** – Entro il 2030, aumentare in modo sostanziale il numero di giovani e adulti in possesso di competenze pertinenti, comprese quelle tecniche e professionali, per l'occupazione, i posti di lavoro dignitosi e l'imprenditorialità.

**Indicatore 4.4.1** – Percentuale di giovani e adulti con competenze in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), per tipo di competenza.

**Traguardo 4.b** – Entro il 2020, ampliare in modo sostanziale a livello globale il numero di borse di studio disponibili per i Paesi in via di sviluppo, in particolare i Paesi meno sviluppati, i piccoli Stati insulari in via di sviluppo e i Paesi africani, per l'iscrizione all'istruzione superiore, compresa la formazione professionale e i programmi di TIC, tecnici, ingegneristici e scientifici, nei Paesi sviluppati e in altri Paesi in via di sviluppo.

**Indicatore 4.b.1** – Volume dei flussi di aiuto pubblico allo sviluppo per borse di studio per settore e tipo di studio.

---

<sup>(1)</sup> I seguenti micro-obiettivi e indicatori considerano il fenomeno dello sfruttamento lavorativo nella sua complessità, dunque anche in connessione con la povertà, le sue cause e i suoi effetti (dall'indice di sfruttamento *ex art. 603-bis c.p., sub 4*, sino alle politiche migratorie).

**Goal 6** – Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie.

**Traguardo 6.2** – Entro il 2030, garantire l'accesso a servizi igienico-sanitari adeguati ed equi per tutti e porre fine alla defecazione all'aperto, prestando particolare attenzione alle esigenze delle donne e delle ragazze e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilità.

**Indicatore 6.2.1** – Percentuale della popolazione che utilizza a) servizi igienico-sanitari gestiti in modo sicuro e b) un impianto per lavarsi le mani con acqua e sapone.

**Goal 8** – Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti.

**Traguardo 8.7** – Adottare misure immediate ed efficaci per sradicare il lavoro forzato, porre fine alla schiavitù moderna e alla tratta di esseri umani e garantire la proibizione e l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, compreso il reclutamento e l'impiego di bambini soldato, ed entro il 2025 porre fine al lavoro minorile in tutte le sue forme.

**Indicatore 8.7.1** – Proporzione e numero di bambini di età compresa tra 5 e 17 anni coinvolti nel lavoro minorile, per sesso ed età.

**Traguardo 8.8** – Proteggere i diritti dei lavoratori e promuovere ambienti di lavoro sicuri e protetti per tutti i lavoratori, compresi i lavoratori migranti, in particolare le donne migranti, e quelli che hanno un lavoro precario.

**Indicatore 8.8.1** – Infortuni sul lavoro mortali e non mortali per 100.000 lavoratori, per sesso e status di migrante.

**Indicatore 8.8.2** – Livello di rispetto dei diritti dei lavoratori a livello nazionale (libertà di associazione e contrattazione collettiva) sulla base delle fonti testuali dell'ILO e della legislazione nazionale, per sesso e status di migrante.

**Goal 10** – Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni.

**Traguardo 10.2** – Entro il 2030, responsabilizzare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, indipendentemente dall'età, dal sesso, dalla disabilità, dalla razza, dall'etnia, dall'origine, dalla religione o dalla condizione economica o di altro tipo.

**Indicatore 10.2.1** – Percentuale di persone che vivono al di sotto del 50% del reddito mediano, per sesso, età e persone con disabilità.

**Traguardo 10.3** – Garantire pari opportunità e ridurre le disuguaglianze di reddito, anche eliminando le leggi, le politiche e le pratiche discriminatorie e promuovendo una legislazione, politiche e azioni adeguate al riguardo.

**Indicatore 10.3.1** – Percentuale della popolazione che dichiara di essersi sentita personalmente discriminata o molestata nei 12 mesi precedenti sulla base di un motivo di discriminazione vietato dal diritto internazionale dei diritti umani.

**Traguardo 10.7** – Facilitare una migrazione e una mobilità delle persone ordinate, sicure, regolari e responsabili, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite.

**Indicatore 10.7.1** – Costo del reclutamento sostenuto dal lavoratore in proporzione al reddito mensile guadagnato nel Paese di destinazione.

**Indicatore 10.7.2** – Percentuale di Paesi con politiche migratorie che facilitano una migrazione e una mobilità delle persone ordinate, sicure, regolari e responsabili.

**Indicatore 10.7.4** – Percentuale della popolazione rifugiata, per Paese d'origine.

**Goal 11** – Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili.

**Traguardo 11.1** – Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e a prezzi accessibili e ai servizi di base e riqualificare le baraccopoli.

**Indicatore 11.1.1** – Percentuale della popolazione urbana che vive in baraccopoli, insediamenti informali o alloggi inadeguati.

**Goal 16** – Pace, giustizia e istituzioni forti.

**Traguardo 16.2** – Porre fine all'abuso, allo sfruttamento, alla tratta e a tutte le forme di violenza e tortura nei confronti dei bambini.

**Indicatore 16.2.2** – Numero di vittime della tratta di esseri umani per 100.000 abitanti, per sesso, età e forma di sfruttamento.

### **Scheda 3: sfruttamento del lavoro e PNRR**

#### **Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica**

##### **Componente 1 – Agricoltura sostenibile ed economia circolare**

###### *Investimento 2.3 – Innovazione e meccanizzazione nel settore agricolo e alimentare*

La strategia «Dal produttore al consumatore» sostiene espressamente che «gli agricoltori devono trasformare più rapidamente i loro metodi di produzione e utilizzare al meglio nuove tecnologie, in particolare attraverso la digitalizzazione, per ottenere migliori risultati ambientali, aumentare la resilienza climatica e ridurre e ottimizzare l'uso dei fattori produttivi».

Il progetto mira a sostenere attraverso contributi in conto capitale l'ammodernamento dei macchinari agricoli che permettano l'introduzione di tecniche di agricoltura di precisione (es. riduzione di utilizzo pesticidi del 25-40% a seconda dei casi applicativi) e l'utilizzo di tecnologie di agricoltura 4.0, nonché l'ammodernamento del parco automezzi al fine di ridurre le emissioni (-95% passando da un euro, circa 80% del parco attuale, a 5 euro).

Inoltre, in ottica di economia circolare, l'investimento include l'ammodernamento della lavorazione, stoccaggio e confezionamento di prodotti alimentari, con l'obiettivo di migliorare la sostenibilità del processo produttivo, ridurre/eliminare la generazione di rifiuti, favorire il riutilizzo a fini energetici.

## **Missione 5 – Inclusione e coesione**

### **Componente 1 – Politiche per il lavoro**

#### *Riforma 1.2 – Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*

Le riforme e gli investimenti in materia di politiche del lavoro sono integrati dalla previsione di un Piano d'azione nazionale volto a rafforzare la lotta al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia. Il Piano comprenderà una serie di azioni, in parte già avviate, che coinvolgono gli attori rilevanti con un approccio interistituzionale, sviluppando l'approccio già utilizzato nel settore agricolo e che ha portato all'adozione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022).

Tali azioni riguarderanno, in particolare: 1) un processo di affinamento delle tecniche di raccolta e delle modalità di condivisione dei dati sul lavoro sommerso, volto a migliorare la conoscenza del fenomeno da parte di tutte le Autorità competenti; 2) l'introduzione di misure dirette e indirette per trasformare il lavoro sommerso in lavoro regolare in maniera che i benefici dall'operare nell'economia regolare superino i costi del continuare ad operare nel sommerso (per esempio: misure di deterrenza, come il rafforzamento delle ispezioni e delle sanzioni, e misure che promuovono il lavoro regolare, quali gli incentivi finanziari, anche attraverso una revisione di quelli esistenti); 3) il lancio di una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali, in linea con le più recenti iniziative adottate dalla Commissione europea, per sensibilizzare i destinatari sul "disvalore" insito nel ricorso ad ogni forma di lavoro irregolare; 4) una struttura di governance che assicuri una efficace implementazione delle azioni.

Le azioni sopra descritte si inseriscono in un contesto più generale di rafforzamento già programmato dell'INL, quale agenzia nazionale per la vigilanza sul

lavoro (è prevista nei prossimi mesi l'assunzione di circa 2.000 nuovi ispettori su un organico corrente di circa 4.500) e si affiancano a quelle previste nel Piano triennale (2020-2022) di contrasto al lavoro sommerso in agricoltura.

In particolare, nell'ambito del PNRR si provvede ad implementare una specifica linea di tale strategia volta al superamento degli insediamenti abusivi per il contrasto al caporalato e allo sfruttamento dei lavoratori, contenuta nella Componente 2 della presente Missione.

La *milestone* prevista è: entro il Q4 2022 adozione del Piano nazionale ed entro il Q1 2024, piena implementazione delle misure incluse nel Piano.

Un primo target è fissato nel numero di ispezioni, che si prevede di incrementare entro la fine del 2024 del 20% rispetto alla media del triennio 2019-2021. Il Piano prevedrà anche indicatori di *output/outcome* che permettano di misurare l'efficacia delle azioni in termini di emersione di lavoro sommerso. In particolare si prevede come target di ridurre di almeno 1/3 la distanza tra il dato italiano e la media UE nell'incidenza del lavoro sommerso nell'economia.

## **Componente 2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore**

*Investimento 2.2.a – Piani urbani integrati – Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura*

All'interno del progetto *Piani urbani integrati* è prevista per 200 milioni di euro una specifica linea d'intervento riservata al recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo.

La nascita e lo sviluppo di insediamenti irregolari sono terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali, un fenomeno che contribuisce a rendere ancora più precarie le condizioni di vita dei lavoratori di questi settori. L'intervento, infine, è in esecuzione del piano strategico contro il caporalato in agricoltura e la lotta al lavoro sommerso varato nel 2020 ed è parte di una più generale strategia di contrasto al lavoro sommerso (in osservanza delle raccomandazioni della Commissione europea) che comprende anche l'aumento del numero degli ispettori del lavoro e la recente sanatoria per i lavoratori agricoli e domestici irregolari.

### **Scheda 4: la giurisprudenza e l'attività ispettiva**

**La giurisprudenza sull'articolo 603-bis c.p.**

**Sugli indici di sfruttamento**

*Cass. pen. 2 agosto 2023, n. 33889*

Lo sfruttamento del lavoro può essere integrato dalla presenza di uno solo degli indici elencati dall'articolo 603-*bis*, terzo comma, c.p., anche se dallo sfruttamento deve tenersi distinto l'approfitto dello stato di bisogno, altro presupposto necessario affinché siano punibili le condotte di reclutamento e di utilizzazione della manodopera.

*Cass. pen. 7 marzo 2023, n. 9473*

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 603-*bis*, terzo comma, n. 1, c.p. per contrasto con l'articolo 25 Cost., enunciativo dei principi di tassatività e determinatezza delle norme incriminatrici, nella parte in cui, nell'enumerare gli indici di sfruttamento lavorativo, vi include la reiterata corresponsione di retribuzione difforme da quella prevista dai contratti collettivi nazionali o territoriali, posto che tali indici, quali meri criteri-guida per l'interprete, sintomatici della sussistenza del fatto tipico, sono finalizzati a riempire di contenuto concreto il concetto di sfruttamento.

*Cass. pen. 4 marzo 2022, n. 7857*

Ai fini della configurabilità del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, l'elencazione degli indici di sfruttamento di cui all'articolo 603-*bis*, terzo comma, c.p., che devono caratterizzare tanto l'attività di reclutamento quanto quella di utilizzazione, assunzione o impiego della manodopera, non ha carattere tassativo, potendo il giudice individuare ulteriori condizioni suscettibili di dare luogo alla condotta di abuso del lavoratore.

*Cass. pen. 6 ottobre 2020, n. 27582*

In materia di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, oltre all'eccessiva durata oraria della prestazione di lavoro, all'incongruità della retribuzione e alle degradanti condizioni personali e abitative dei lavoratori, costituiscono rilevanti indici di sfruttamento ai fini dell'applicazione dell'articolo 603-*bis* c.p. anche la decurtazione dal compenso di un corrispettivo per l'accompagnamento sul posto di lavoro, le carenze nella formazione e nella dotazione di dispositivi di sicurezza, nonché la mancata fruizione dei riposi settimanali.

### **Sulla nozione di stato di bisogno**

*Cass. 28 gennaio 2015, n. 1651*

In tema di azione di rescissione per lesione, l'approfittamento dello stato di bisogno consiste nella consapevolezza che una parte abbia dello squilibrio tra le prestazioni contrattuali derivante dallo stato di bisogno altrui di cui ha parimenti conoscenza, non essendo a tal fine sufficiente uno squilibrio solo ipotizzato da parte del contraente in posizione di vantaggio.

*Cass. pen. 8 marzo 2000, n. 4627*

Lo “stato di bisogno” della persona offesa, già costituente requisito per la configurabilità del reato di usura, secondo l'originaria formulazione dell'articolo 644 c.p., ed attualmente rilevante come causa di aggravamento della pena, ai sensi del quinto comma, n. 3, dello stesso articolo 644, nella formulazione introdotta all'articolo 1 della legge n. 108/1996, non può essere ricondotto ad una situazione di insoddisfazione e di frustrazione derivante dall'impossibilità o difficoltà economica di realizzare qualsivoglia esigenza avvertita come urgente, ma deve essere riconosciuto soltanto quando la persona offesa, pur senza versare in stato di assoluta indigenza, si trovi in una condizione anche provvisoria di effettiva mancanza di mezzi idonei a sopperire ad esigenze definibili come primarie, cioè relative a beni comunemente considerati come essenziali per chiunque.

*Cass. pen. 15 febbraio 2023, n. 6339*

Ai fini dell'integrazione del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'articolo 603-*bis* c.p., lo stato di bisogno non va inteso come uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, bensì come una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose.

Ai fini della configurabilità del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'articolo 603-*bis* c.p., non realizza le condizioni di sfruttamento l'assunzione di una persona in stato di bisogno, ove sia assicurato il rispetto delle prerogative retributive ed orarie del lavoratore e sia garantita la sua sicurezza nel luogo di lavoro.

### **Sulla distinzione tra le fattispecie di cui agli articoli 600 e 603-*bis* c.p. <sup>(2)</sup>**

---

<sup>(2)</sup> Cass. pen. 2 maggio 2022, n. 17095.

Il limite discrezionale tra le fattispecie previste negli articoli 600 e 603-*bis* c.p. è costituito dalla mancanza di alternative esistenziali, richiamata come contenuto della situazione di vulnerabilità richiesta dalla prima delle due norme, laddove la condotta di cui all'articolo 603-*bis* c.p. configura un'area nella quale la condotta del datore di lavoro non determini una compressione altrettanto rilevante della libertà di autodeterminazione del lavoratore, ma che, allo stesso tempo, non possa neppure essere liquidata come una violazione meramente formale della normativa giuslavoristica, il che accade ogni volta in cui la condotta sia tale da incidere, almeno potenzialmente, su beni afferenti la persona del lavoratore, in tutte le ipotesi in cui il datore di lavoro dia priorità al proprio vantaggio economico rispetto alla tutela di beni individuali essenziali, così determinando una strumentalizzazione della persona, in cui si verifica un sacrificio dei diritti fondamentali di questa per ragioni meramente economiche.

### **Alcuni dati sull'attività ispettiva <sup>(3)</sup>**

Nel corso del 2022, anche in attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022 (in particolare dell'obiettivo prioritario 8), è proseguito l'impegno dell'INL alla realizzazione di azioni volte a prevenire e contrastare i suddetti fenomeni illeciti, nonché a favorire l'inclusione socio-lavorativa dei migranti.

Nello specifico, sono continuati gli interventi ispettivi delle task force organizzate nell'ambito dei progetti *Su.Pr.Eme. Italia* e *ALT Caporalato!* mirati, rispettivamente, a specifiche regioni del Sud (nel solo settore agricolo) e del Centro e Nord Italia (in diversi settori produttivi, specialmente l'agricolo, la logistica e il manifatturiero), in cui si è ritenuto opportuno rafforzare l'azione di contrasto in esame.

All'esito dell'azione di vigilanza svolta dalle citate task force, nelle 253 settimane di intervento sul territorio nel periodo 2020-2022, sono state controllate 22.683 posizioni lavorative, di cui 5.567 risultate irregolari.

Il 36,7% dei lavoratori è risultato occupato in nero e 587 sono risultati vittime di caporalato e sfruttamento lavorativo, con il conseguente deferimento di 96 trasgressori alla competente autorità giudiziaria.

In 598 casi i lavoratori sono stati assistiti dall'OIM e 239 di essi hanno ottenuto il permesso di soggiorno quali vittime di sfruttamento lavorativo e/o sono in attesa del parere favorevole della Procura della Repubblica.

Sono stati inoltre adottati 446 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale per impiego di lavoro nero o irregolarità in materia di salute e sicurezza.

---

<sup>(3)</sup> INL, [\*Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2022\*](#), 2023.

## Altri dati (territoriali) più recenti

Secondo dati INL, per quanto riguarda l'ITL Foggia:

*Cento aziende irregolari su 126 ispezionate e 34 attività imprenditoriali sospese.*

È il bilancio dell'attività di controllo effettuata nel corso dell'estate – e conclusasi nei giorni scorsi – dall'Ispettorato territoriale del Lavoro di Foggia, con l'ausilio dei mediatori dell'OIM, nell'ambito del Progetto *A.L.T. Caporalato D.U.E.*, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per il tramite del Fondo Nazionale Politiche Migratorie.

Le operazioni di verifica, che hanno interessato l'intero territorio della Capitanata, sono state finalizzate al *contrasto del lavoro nero e dello sfruttamento* dei lavoratori, nonché al *controllo delle condizioni di salute e di sicurezza* sui luoghi di lavoro.

Gli accessi ispettivi hanno riguardato *35 aziende del settore agricolo e 91 del settore dei servizi di alloggio e ristorazione.*

Complessivamente sono state *verificate 533 posizioni lavorative* ed è stata constatata l'occupazione di *73 lavoratori irregolari*. La presenza di personale in nero, nonché l'accertamento di gravi violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, ha comportato l'adozione di *34 provvedimenti di sospensione* dell'attività imprenditoriale.

Sono state emesse *60 prescrizioni* per omessa formazione e mancata sottoposizione alla sorveglianza sanitaria dei lavoratori (visite mediche), nonché per altre violazioni sulla sicurezza sui luoghi di lavoro.

Gli autori delle violazioni di carattere penale sono stati deferiti all'Autorità Giudiziaria <sup>(4)</sup>.

Per quanto riguarda l'ITL Rovigo:

*L'Ispettorato del Lavoro di Rovigo ha coordinato nell'area dell'Alto e Basso Polesine due settimane di verifiche in agricoltura nell'ambito del progetto europeo "A.L.T. Caporalato D.U.E.!" avvalendosi della collaborazione degli ispettori di Rovigo, Padova, Venezia, Treviso, Pordenone e*

---

<sup>(4)</sup> INL, *ITL Foggia: A.L.T. Caporalato D.U.E. controlli nei settori agricoltura e ristorazione*, in [www.ispettorato.gov.it](http://www.ispettorato.gov.it), 12 ottobre 2023.

Perugia, dei Carabinieri del NIL, della Asl 5 Polesana e dei mediatori dell'O.I.M.

Verificate 32 imprese e 150 lavoratori di cui 49 cittadini italiani, 5 cittadini comunitari e 96 provenienti da Paesi extra-UE, di cui 19 completamente sprovvisti di tutela e 5 clandestini.

Deferiti all'Autorità giudiziaria due datori di lavoro per l'ipotesi di caporalato e sfruttamento della manodopera, aggravata da paghe insufficienti e situazioni alloggiative degradanti <sup>(5)</sup>.

### **Alcuni dati sull'economia sommersa**

Secondo l'Istat, nel 2020 l'incidenza del sommerso economico sul PIL in Italia è stata del 9,5% (pari a circa 157 milioni di euro). Il fenomeno passa dall'11,3% del 2011 al 9,5% del 2020. Distinguendo le componenti dell'economia sommersa per tipologia di frode, i dati mostrano che al 2020 il 50,7% del totale è composto da sotto-dichiarazioni e ben il 39,7% da lavoro irregolare. Nel 2020 l'economia sommersa si alimenta di circa 2.968.000 occupati irregolari, con un tasso di irregolarità del 12%.

Altro aspetto peculiare del lavoro irregolare è la settorialità: al 2020, i macrosettori in cui esso è più diffuso sono quelli dell'agricoltura (con un tasso di irregolarità al 24,4%), delle costruzioni (14,8%) e dei servizi (12,5%); marginali i valori nel manifatturiero (6,2%). Il tasso di irregolarità (su 100 occupati) del Mezzogiorno, al 16,7%, dista certamente dal 12% del Centro, dall'8,9% del Nord-Est e dal 9,7% del Nord-Ovest, ma tali differenze diventano minime se si confrontano con la distanza fra le stesse aree del Paese rispetto ai tassi di occupazione regolare <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> INL, *A.L.T. Caporalato D.U.E. il focus sullo sfruttamento in agricoltura*, in [www.ispettorato.gov.it](http://www.ispettorato.gov.it), 26 ottobre 2023.

<sup>(6)</sup> Tratti da ISTAT, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2017-2020. La crisi del 2020 colpisce anche l'economia non osservata: crolla del 14,1% e l'incidenza scende al 10,5% del Pil*, 2022.

## Notizie sugli autori

<b>Domenico Garofalo</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro
<b>Stefano Caffio</b>	Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro
<b>Marco Del Vecchio</b>	Avvocato immigrazionista del foro di Taranto
<b>Nicola Deleonardis</b>	Assegnista di ricerca di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro
<b>Ombretta Dessì</b>	Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Cagliari
<b>Lucia La Penna</b>	Segretaria Flai-Cgil di Taranto
<b>Domenico Mesiti</b>	Avvocato, Presidente del Centro studi Domenico Napoletano, sezione di Palmi
<b>Michele Miscione</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro
<b>Paolo Pascucci</b>	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Urbino Carlo Bò
<b>Claudio Petrone</b>	Avvocato penalista del foro di Taranto
<b>Stefania Pollicoro</b>	Avvocata del foro di Taranto, Presidente Associazione giuslavoristi di Taranto Vincenzo Pollicoro
<b>Valentina Richezza</b>	Giudice del lavoro del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere
<b>Roberto Rivero</b>	Consigliere della Cassazione, sezione Lavoro
<b>Vincenzo Maria Tedesco</b>	Giudice del lavoro del Tribunale di Bari

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexi-  
curity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*,  
2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del  
lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione,  
in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno  
globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F.  
Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n.  
231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Mae-  
stri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge  
n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei  
tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014

20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014
21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015

38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell'esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015
42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016

58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017
63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019

78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019
84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Filì (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020

94. E. Erario Boccafurni, *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, 2021
95. V. Filì (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, 2022
96. D. Garofalo, M. Tiraboschi, V. Filì, A. Trojsi (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, 2023
97. C. Carchio, *Le prestazioni integrative del reddito. Funzione sociale e sostenibilità finanziaria*, 2023
98. S. Caffio, *Povert , reddito e occupazione*, 2023
99. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro"*, 2023
100. E. Dagnino, C. Garofalo, G. Picco, P. Rausei (a cura di), *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, 2023
101. M. Brollo, C. Zoli, P. Lambertucci, M. Biasi, *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, 2024

# SOCI ADAPT

Adecco Group	Cremonini	Legacoop nazionale
ANCE	Danone Company	Manageritalia
ANCL Nazionale	Day Ristoservice	Manpower
ANCL Veneto	Edenred Italia	Marchesini Group
Aninsei	Edison Spa	MARELLI
ANPIT	Elettra Sincrotone Trieste	MCL
ASSIV	Enel	Mercer Italia
Assoimprenditori Alto Adige	Esselunga	MSC Società di partecipazione tra lavoratori S.p.A.
Assolavoro	Farminindustria	Nexi Payments
Assologistica	Federalberghi	Nuovo Pignone
Assolombarda	Federdistribuzione	OPENJOBMETIS S.p.A.
ASSOSOMM	FederlegnoArredo	Randstad Italia
Brembo	Federmeccanica	Scuola Centrale Formazione
Cisl	Femca-Cisl	SNFIA
CNA Nazionale	Fiege	Synergie Italia
COESIA	Fim-Cisl	UGL
Confartigianato	Fincantieri	UILTEC
Confcommercio	Fipe	Umana
Confcooperative	Fisascat	Unindustria Reggio Emilia
Confetra	Fondazione Fai-Cisl	UNIPOLSAI
Confimi Industria	Gi Group	Unione Industriale Biellese
Confindustria Bergamo	Ifoa	World Employment Confederation
Confindustria Cuneo	IHI Charging Systems International	
Confindustria Veneto Est	Inail	
Confprofessioni	LavoroPiù	

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**



**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**