



## Impiego di manodopera straniera e sfruttamento del lavoro nel settore agricolo

Ilaria Ippolito, Martina Sabbadini e Antonio Soggia

### *Sfruttamento lavorativo e vulnerabilità delle persone straniere*

L'attuale disciplina dello sfruttamento lavorativo è contenuta nell'articolo 603 bis del Codice penale ("Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro"). Il reato, introdotto nel 2011, è stato riformato con la legge 199/2016 ("Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo") a seguito dell'emersione di gravi episodi di caporalato e sfruttamento nelle campagne del Mezzogiorno. Con la riforma del 2016, la responsabilità penale, prima riconosciuta al solo intermediario (il caporale), è stata estesa anche al datore di lavoro, che oggi può essere sanzionato anche nei casi in cui manca l'intermediazione illecita. Inoltre, l'utilizzo della minaccia e della violenza, prima elementi costitutivi del reato, sono divenuti circostanze aggravanti la condotta. Centrale, nella condotta del caporale e in quella del datore, è l'approffittamento dello stato di bisogno della persona sfruttata, vale a dire la condizione di vulnerabilità sociale ed economica che non le dà altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima.

La legge 199/2016 ha inoltre disposto l'arresto in flagranza degli autori del reato commesso in forma aggravata (cioè con violenza e minaccia): la disposizione è assai rilevante per la protezione delle vittime, perché ad essa si collega la possibilità di accoglienza all'interno del Programma unico per l'emersione, l'assistenza e l'integrazione sociale delle vittime di tratta e grave sfruttamento previsto dall'articolo 18, c. 3bis, del Testo unico immigrazione, aperto a cittadini non comunitari e comunitari<sup>1</sup>. L'accesso al programma, la cui esecuzione è affidata ad enti pubblici e privati specializzati, non è vincolata alla collaborazione delle vittime alle indagini; tuttavia, è proprio la possibilità di un'alternativa di inclusione socio-lavorativa per le vittime a rendere concretamente percorribile un percorso di consapevolezza e denuncia degli sfruttatori.

L'articolo 603 bis del Codice penale descrive anche i cosiddetti indici dello sfruttamento. Secondo la norma, infatti, il reato si configura se sussistono una o più di queste condizioni: 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

---

<sup>1</sup> Cfr. paragrafo "Le progettualità in campo".



sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti. Costituiscono ulteriori circostanze aggravanti il fatto che il reato

sia commesso nei confronti di minori in età non lavorativa, che il numero dei lavoratori reclutati sia superiore a tre e che i lavoratori sfruttati siano esposti a condizioni di grave pericolo.

Le prime analisi condotte sull'applicazione della nuova normativa<sup>2</sup> mostrano che il reato di sfruttamento lavorativo e intermediazione illecita viene utilizzato per perseguire comportamenti particolarmente gravi e sistematici, tanto che spesso sono contestati anche altri reati (ad es. mantenimento in schiavitù, estorsione, associazione per delinquere, sfruttamento dell'immigrazione irregolare). Inoltre, si osserva la tendenza a perseguire soprattutto il caporale (normalmente straniero e arrestato in flagranza di reato) e con maggiore difficoltà il datore di lavoro (normalmente italiano). Viene rilevata inoltre la disapplicazione del Programma unico di emersione, assistenza e interazione alle vittime, e questo contribuisce a spiegare perché nella stragrande maggioranza dei procedimenti le indagini sono state avviate non a partire dalla denuncia delle parti lese, ma delle segnalazioni delle autorità ispettive. Infine, anche se la nuova disciplina legislativa sta permettendo la sanzione dei casi di sfruttamento al di fuori del settore agricolo, la maggioranza delle inchieste e dei procedimenti giudiziari avviati riguarda il comparto primario.

Sono le caratteristiche del settore agricolo, infatti, a determinare una particolare esposizione della manodopera al rischio di sfruttamento: l'agricoltura è tradizionalmente caratterizzata da elevata informalità del mercato del lavoro, a partire da modalità non ufficiali di incontro tra domanda e offerta; i datori di lavoro comunicano ex post (entro tre mesi dall'assunzione) all'istituto previdenziale le giornate di lavoro effettive; il comparto è caratterizzato da elevata stagionalità e alta domanda di lavoro a bassa qualifica ed è inserito all'interno di filiere produttive che spingono ad una forte compressione del valore economico del prodotto e del costo del lavoro; i lavoratori spesso esercitano la propria prestazione d'opera in condizioni di isolamento (si pensi, in particolare, agli addetti delle aziende zootecniche); in particolare nel Centro-sud, ma non solo, si riscontrano forti infiltrazioni della criminalità organizzata; infine, si osservano forti spinte all'esternalizzazione di una parte delle attività, specie nel Nord, attraverso il ricorso a cooperative spurie e ad agenzie di intermediazione legate ai datori di lavoro con contratti di appalto o di somministrazione. Tali agenzie si occupano del reclutamento, del trasporto, dell'alloggio e del controllo della forza-lavoro; talvolta curano anche le pratiche per l'immigrazione dal Paese d'origine. Il processo di esternalizzazione complica la ricostruzione della filiera dello

---

<sup>2</sup> Cfr. E. Santoro, C. Stoppioni, "Strategie per combattere lo sfruttamento lavorativo dopo l'entrata in vigore della legge 199/2016. I primi dati della Ricerca del Laboratorio di ricerca sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime Altro diritto/FLAI CGIL", 2019. URL: [www.adir.unifi.it](http://www.adir.unifi.it). Nella ricerca sono stati analizzati in profondità 81 procedimenti giudiziari avviati in varie parti d'Italia.



sfruttamento e l'individuazione della responsabilità degli utilizzatori finali, cioè le imprese agricole.

Sebbene lo sfruttamento lavorativo non riguardi esclusivamente le persone straniere, la loro condizione è caratterizzata da peculiari fattori di vulnerabilità: la subordinazione del permesso di soggiorno al contratto di lavoro, che le spinge ad accettare ogni condizione e ne determina la ricattabilità; la percezione di "normalità" dello sfruttamento e la diffidenza nei confronti delle autorità, influenzate anche dall'esperienza dei Paesi di origine e di transito; la scarsa comprensione linguistica e informazione sul diritto del lavoro, il funzionamento del mercato del lavoro e le norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in Italia; l'indebitamento al quale i lavoratori possono essersi esposti per sostenere il costo della migrazione; la discriminazione razziale subita nel lavoro e nell'accesso a beni e servizi di mercato, compreso l'alloggio; l'esposizione dei lavoratori e soprattutto delle lavoratrici al rischio di abusi e sfruttamento sessuali.

Gli ultimi anni, in connessione con la cosiddetta crisi dei rifugiati, è aumentata l'offerta di lavoro in agricoltura da parte di richiedenti e titolari di protezione internazionale<sup>3</sup>. Il fenomeno è legato alla cronica insufficienza dei "flussi" programmati di ingresso dei lavoratori stagionali, annualmente stabiliti con Decreto della Presidenza del Consiglio, rispetto alla domanda di lavoro delle imprese agricole. A questo si aggiungono le complessità burocratiche legate all'assunzione di manodopera stagionale non comunitaria<sup>4</sup>. Conseguentemente, le imprese si rivolgono all'ampia offerta di lavoro già disponibile sul territorio nazionale. Se operano al di fuori del sistema dei flussi stagionali, tra l'altro, le aziende agricole sono esentate dall'obbligo di provvedere alla sistemazione alloggiativa dei lavoratori.

Sebbene richiedenti e titolari di protezione internazionale godano di un permesso di soggiorno per lunghi periodi<sup>5</sup>, e da questo punto di vista siano meno ricattabili di altre categorie di lavoratori stranieri, si evidenziano altri elementi di vulnerabilità: in primo luogo, alcuni fattori specifici di fragilità ostacolano l'integrazione lavorativa dei rifugiati, determinando il cosiddetto *refugee gap* con altre categorie di migranti<sup>6</sup>. Si tratta di uno svantaggio prodotto sia dalle caratteristiche individuali dei migranti (ad es., vulnerabilità socio-sanitarie causate dai traumi subiti durante il percorso migratorio, inferiori livelli d'istruzione e minori competenze professionali rispetto ai migranti cosiddetti economici), sia da elementi riguardanti il percorso di accoglienza. Tra questi, si possono citare la dispersione territoriale e il collocamento eterodiretto nelle diverse aree del territorio nazionale, che impediscono ai rifugiati di beneficiare del capitale sociale tipico delle "catene migratorie" seguite dai migranti economici, che rappresenta una risorsa

---

<sup>3</sup> La nozione di protezione internazionale comprende due permessi di soggiorno: lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, entrambi di durata quinquennale, rinnovabili e convertibili in altre forme di permesso.

<sup>4</sup> Cfr. M.C. Macrì (a cura di), "Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana", Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria (CREA), 2019, p. 91 e ss.

<sup>5</sup> Prima per richiesta di asilo, fino alla conclusione dell'iter di valutazione della domanda (compresi i ricorsi giurisdizionali contro il diniego), che dà diritto al lavoro dopo 60 giorni dalla presentazione della domanda. In seguito, se vengono riconosciuti lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, per un periodo di 5 anni, rinnovabile.

<sup>6</sup> G. Henry, "L'inserimento sociale e lavorativo dei richiedenti asilo e titolari di protezione in Piemonte", Rapporto di ricerca IRES Piemonte, giugno 2018.



importante per l'inserimento lavorativo; ancora, il fatto che la prolungata incertezza relativa allo status giuridico e il rischio del diniego della protezione internazionale possono disincentivare l'assunzione regolare da parte dei datori di lavoro; infine, non sempre i servizi di accompagnamento al lavoro offerti dai Centri di accoglienza straordinaria (CAS) sono efficienti, e la qualità dei servizi è assai variabile.

Un ulteriore fattore di vulnerabilità è legato al fatto che una fetta importante<sup>7</sup> dei rifugiati impiegati in agricoltura è titolare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. A seguito dell'entrata in vigore del Decreto-legge n. 113/2018 (convertito dalla Legge n. 132/2018, il cosiddetto "Decreto sicurezza"), questa tipologia di permesso è rinnovabile solo in particolari circostanze<sup>8</sup>. Questo lascia ai migranti l'unica alternativa di richiedere la conversione del permesso in un altro per motivi di lavoro, peraltro non facilmente accessibile per via di complessità burocratiche, esponendoli alla ricattabilità evidenziata sopra per i migranti economici.

#### *La manodopera straniera in agricoltura*

Il settore agricolo italiano è caratterizzato, nell'ultimo decennio, da un andamento pressoché stazionario della manodopera, con una crescita tuttavia costante della presenza straniera, soprattutto non comunitaria. Tra 2009 e 2018 la forza lavoro è rimasta di poco superiore al milione di unità, ma gli operai agricoli non comunitari sono passati da circa 107.000 (il 10,5%) a circa 196.000 (il 18% del totale)<sup>9</sup>. Anche gli occupati stranieri comunitari sono aumentati, ma in misura inferiore: nel 2017 la nazionalità rumena, quella tradizionalmente prevalente, rappresentava il 10,4% del lavoro agricolo a fronte dell'8,2% del 2008<sup>10</sup>.

Inoltre, se nell'arco del decennio la distribuzione degli occupati italiani tra i diversi settori economici è rimasta stabile, quella della manodopera straniera è mutata: nel 2008 il 3% dei cittadini stranieri lavorava nel settore primario contro il 4% degli italiani; nel 2017 la quota degli stranieri è raddoppiata, raggiungendo il 6%, mentre quella degli occupati italiani è rimasta invariata<sup>11</sup>. L'agricoltura ha quindi assorbito parte della manodopera straniera espulsa dalle manifatture del Nord a causa della recessione della fine del primo decennio del secolo<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. paragrafo "Il caso di Saluzzo".

<sup>8</sup> Secondo l'art. 1 c. 8 del Decreto-legge, il rinnovo è subordinato ad una nuova valutazione individuale da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, e in ogni caso limitato ai casi in cui il richiedente rischia di essere espulso verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione o tortura (il cosiddetto "principio di non-refoulement").

<sup>9</sup> INPS, Osservatorio sulle aziende e gli operai agricoli dipendenti, 2009-2018. URL: <https://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/azagritav1/index01.jsp>.

<sup>10</sup> M.C. Macrì (a cura di-), "Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana", cit.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> "Osservatorio Placido Rizzotto" della FLAI CGIL, "Agromafie e caporalato. Terzo rapporto", Ediesse, Roma, 2016, pp. 41 e ss.



Da osservare che l'occupazione degli stranieri è in larghissima maggioranza subordinata, mentre per gli italiani prevale il lavoro autonomo. Inoltre, la quota di lavoratori a tempo determinato è superiore per gli stranieri, oscillando tra l'85% del Nord-ovest e il 99% del Mezzogiorno<sup>13</sup>. Questo dipende dal fatto che la manodopera straniera è collocata prevalentemente nelle attività stagionali ad elevata intensità di lavoro e bassa qualificazione, come la raccolta orto-frutticola. La maggiore diffusione del contratto a tempo indeterminato nel Nordovest può essere spiegata con l'impiego degli stranieri negli allevamenti, che richiedono un lavoro continuativo nell'arco dell'anno.

Nel 2017 si osserva una media di 104 giornate lavorate pro-capite, con differenze legate alla cittadinanza: i lavoratori italiani, tunisini e indiani lavorano per periodi più lunghi, mentre la maggioranza degli operai agricoli provenienti dall'Africa occidentale, dall'Europa dell'est e dal Pakistan non ha lavorato più di 50 giornate all'anno<sup>14</sup>. Il dato è rilevante perché periodi di lavoro inferiori alle 51 giornate nell'arco dell'anno non consentono di accedere alle misure di welfare destinate ai lavoratori agricoli, in particolare l'indennità di disoccupazione, determinando una condizione di particolare fragilità economica per le persone coinvolte. Sono circa 320.000 i braccianti impiegati per meno di 50 giornate, con un aumento di più del 10% nel decennio 2008-2017<sup>15</sup>. È presumibile che in questo bacino si annidino le maggiori irregolarità.

Secondo le stime dell'ISTAT, la presenza del lavoro irregolare in agricoltura è assai significativa (18,4% della manodopera) e superiore al tasso di irregolarità stimato per il mercato del lavoro nel suo complesso (15,5%). L'Istituto sottolinea inoltre che in agricoltura l'incidenza del lavoro irregolare dipendente è quasi 5 volte superiore a quello del lavoro indipendente (rispettivamente 38,3% e 7,8%), mentre in altri comparti l'irregolarità riguarda soprattutto il lavoro autonomo<sup>16</sup>.

Accanto ai lavoratori completamente privi di contratto, è presente un'ampia fascia di "lavoro grigio" nella quale il lavoratore viene regolarmente assunto, ma il datore di lavoro denuncia all'istituto previdenziale un numero di giornate lavorate inferiore a quelle effettivamente svolte. Il Ministero del lavoro stima che nel 2018 siano circa 164.000 gli operai agricoli che hanno lavorato in condizioni di irregolarità<sup>17</sup>.

Le fonti sindacali riportano stime ben superiori: secondo l'Osservatorio "Placido Rizzotto" della FLAI CGIL, nel 2017 sarebbero almeno 400.000 i braccianti agricoli con contratto informale o con retribuzione al di sotto dei valori sindacali, di cui oltre 130.000 in condizione di forte vulnerabilità sociale e sofferenza occupazionale. Gli stranieri irregolari, in particolare, sarebbero circa 160.000, vale a dire quasi il 40% della manodopera straniera complessiva<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> M.C. Macrì (a cura di-), "Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana", cit.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022".

<sup>16</sup> ISTAT, "L'economia non osservata nei conti nazionali, anni 2014-2017", 15 ottobre 2019.

<sup>17</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022", cit.

<sup>18</sup> FLAI CGIL, Dati dell'Osservatorio "Placido Rizzotto", 2017. URL: <https://www.flai.it/osservatoriopr/osservatorio-placido-rizzotto/>



Il Piemonte è tra le poche regioni italiane – insieme a Veneto e Lazio – in cui l'occupazione nel settore primario è aumentata nel periodo 2009-2018, passando da circa 32.000 a oltre 43.000 addetti (+36%). L'incremento è stato ancora maggiore per l'occupazione non comunitaria, aumentata del 70% (da 8.189 a 13.930 addetti)<sup>19</sup>. Anche gli avviamenti al lavoro dei braccianti stranieri sono aumentati considerevolmente, passando dalle circa 19.000 assunzioni del 2008 alle oltre 36.000 del 2018 (pari ad un incremento di quasi il 90%)<sup>20</sup>.

Nel 2017, le principali nazionalità degli occupati non comunitari sono quella marocchina (19,4%), albanese (17,7%), macedone (13,7%), indiana (9,2%), cinese (8,5%), maliana (8,3%), senegalese (7,3%) e ivoriana (6,4%). Per quanto riguarda la componente comunitaria, la comunità prevalente resta quella rumena (54,6%), sebbene in calo rispetto al passato, seguita da quella bulgara (36,6%), in lieve aumento, e dalla polacca (7,6%)<sup>21</sup>.

Gli operai agricoli stranieri sono impiegati – in larga maggioranza a tempo determinato – nel comparto frutticolo e viticolo nella raccolta e, in misura minore, in altre operazioni colturali (potatura, concimazione, trattamenti con i fitofarmaci); sono inoltre collocati, prevalentemente a tempo indeterminato, nel comparto zootecnico. Si registra una certa "etnicizzazione delle mansioni" dei lavoratori<sup>22</sup>: marocchini, pakistani e indiani sono molto richiesti dalle aziende zootecniche del torinese e del cuneese; macedoni, bulgari e albanesi trovano più frequentemente impiego nelle operazioni legate alla vendemmia nelle Langhe e nel Monferrato astigiano e cuneese; i lavoratori provenienti dall'Africa subsahariana sono occupati prevalentemente nella raccolta della frutta nel saluzzese; i lavoratori cinesi, infine, si spostano stagionalmente con le loro famiglie dalla Lombardia – dove risiedono abitualmente – verso le risaie delle province di Vercelli e Novara per svolgere l'operazione della monda, cioè il diserbo manuale delle colture di riso da seme dal riso crodo (un infestante simile al riso coltivato).

Il cuore agricolo del Piemonte si trova in provincia di Cuneo, che da sola ospita il 40% delle imprese del settore primario<sup>23</sup> e circa il 48% dei braccianti attivi a livello regionale<sup>24</sup>. Nel cuneese, inoltre, se nell'arco del decennio 2009-2018 il numero degli addetti è cresciuto in linea con la media regionale, l'aumento degli occupati non comunitari è stato più marcato (+84%)<sup>25</sup>. Il fenomeno è confermato dal dato sugli avviamenti al lavoro dei cittadini stranieri nel settore agricolo: nel 2017, la provincia di Cuneo ha assorbito il 64% delle assunzioni in Piemonte, con livelli ancora più alti per i cittadini non comunitari (69,2%)<sup>26</sup>. Le nazionalità più presenti sono quella albanese (2.981 assunzioni), quella

<sup>19</sup> INPS, Osservatorio sulle aziende e gli operai agricoli dipendenti, 2009-2018, cit.

<sup>20</sup> Regione Piemonte, Osservatorio regionale sul mercato del lavoro, serie storica 2008-2018. URL: <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/istruzione-formazione-lavoro/lavoro/osservatori-statistici/mercato-lavoro-serie-storiche-annuali>

<sup>21</sup> M.C. Macrì (a cura di-), "Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana", cit.

<sup>22</sup> Ibid., p. 86.

<sup>23</sup> Anagrafe Unica ISTAT, 2017, cit. in M.C. Macrì (a cura di-), "Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana", cit.

<sup>24</sup> Il dato si riferisce al 2018. Fonte: INPS, Osservatorio sulle aziende e gli operai agricoli dipendenti, 2009-2018, cit.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> M.C. Macrì (a cura di-), "Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana", cit.



maliana (1.559), quella macedone (1.341), quella indiana (1.288), quella ivoriana (1.168), quella senegalese (1.132) e quella cinese (1.011)<sup>27</sup>.

Nel 2018 la grande maggioranza dei lavoratori agricoli non comunitari occupati nel cuneese (95%) è assunto con un contratto a tempo determinato. Coloro che hanno lavorato per periodi inferiori alle 50 giornate nel corso dell'anno costituiscono circa il 46%, con le implicazioni richiamate sopra. Le donne rappresentano il 22,5% del totale<sup>28</sup>: si tratta in prevalenza di cinesi impegnate nella raccolta dei piccoli frutti e di donne provenienti dall'Europa dell'est addette alla vendemmia<sup>29</sup>.

### *Il caso di Saluzzo*

Saluzzo e il suo territorio – i 23 “Comuni della frutta” – rappresentano un'area agricola particolarmente vocata alla produzione frutticola. In provincia di Cuneo – ma la produzione è concentrata in gran parte nel saluzzese – le quattro colture principali sono il melo (5.258 ettari, pari all'84% della superficie coltivata in Piemonte), l'actinidia (3.022 ettari, 71%), il pesco noce (2.162 ettari, 98%) e il pesco (971 ettari, il 57%)<sup>30</sup>. A queste, negli ultimi anni, si sono aggiunti i piccoli frutti (lamponi, mirtilli, more, ribes, uva spina e altre bacche), che nel cuneese coprono 277 dei 285 ettari regionali<sup>31</sup>.

Alla crisi dell'actinidia, dal 2010 decimata dai parassiti (il cui sviluppo è probabilmente favorito dal riscaldamento del clima), e del pesco (acquistato dai distributori a prezzi inferiori al costo di produzione e colpito dalla concorrenza spagnola), è corrisposta la scelta delle imprese di spostarsi verso colture a maggiore rendimento economico. I piccoli frutti, in particolare, per i quali esiste una forte domanda internazionale, specie britannica, garantiscono alta redditività, ma richiedono un elevato numero di addetti alla raccolta (15 persone per ettaro) per poche settimane.

Le produzioni sono caratterizzate da una stagionalità breve e da periodi consecutivi di raccolta: il lavoro inizia tra fine maggio e giugno con i piccoli frutti, prosegue a luglio e agosto con le pesche e tra agosto e settembre con le mele, per finire con il kiwi tra settembre e ottobre. Per ragioni climatiche ed economiche, negli ultimi anni la stagione della raccolta si è prolungata, con la progressiva estensione della coltura dei piccoli frutti – la cui raccolta, come detto, si concentra nei mesi tardo-primaverili – e la coltivazione del melo invernale, il cui frutto è raccolto a novembre. Nel periodo 2010-2018, il cambiamento delle scelte produttive delle imprese agricole ha portato all'aumento degli ettari destinati alla produzione di mele e pesche noci o nettarine (con un aumento, rispettivamente, del 49 e del 70%) e alla riduzione degli ettari destinati alla coltura dell'actinidia e del pesco (con un calo, rispettivamente, del 31 e del 72%)<sup>32</sup>, con un inevitabile impatto sulla domanda di lavoro stagionale.

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> INPS, Osservatorio sulle aziende e gli operai agricoli dipendenti, 2009-2018, cit.

<sup>29</sup> Informazioni ricavate da IRES Piemonte da fonti della FLAI CGIL Cuneo e delle cooperative agricole.

<sup>30</sup> Elaborazioni IRES Piemonte su dati del Comune di Saluzzo, 2018.

<sup>31</sup> Elaborazioni Confagricoltura su dati ISTAT, 2019.

<sup>32</sup> Elaborazioni IRES Piemonte su dati del Comune di Saluzzo, 2010-2018.



Saluzzo e i Comuni limitrofi sono stati tradizionalmente un polo di attrazione per i lavoratori agricoli stagionali, prima italiani, poi nordafricani, albanesi, polacchi e infine provenienti dall'Africa Sub-Sahariana. L'attrattività del territorio è legata a fattori quali la fama di zona altamente produttiva, la disponibilità di lavoro, l'abitudine a regolarizzare i lavoratori immigrati e la capacità di fornire un'accoglienza dignitosa<sup>33</sup>. A seguito della recessione economica iniziata nel 2008, con l'espulsione dalle industrie del Nord-Est di numerosi lavoratori stranieri, alla tradizionale presenza di stagionali si è aggiunta un'offerta di lavoro eccedente rispetto alla domanda delle imprese. Tale presenza si è intensificata in corrispondenza con le crisi umanitarie del 2011-2012 ("emergenza Nord Africa") e del 2013-2017<sup>34</sup>. I "nuovi arrivati", a differenza del passato, erano sprovvisti di una sistemazione abitativa, e questo ha portato alla creazione di insediamenti informali.

Nell'ultimo triennio, in particolare, è aumentato il numero dei braccianti stagionali di origine africana: erano 2.100 del 2017, sono diventati 3.404 nel 2019<sup>35</sup>. Se la maggioranza di questi trova comunque accoglienza presso le aziende o in appartamenti privati, spesso condivisi con connazionali, una quota di circa 1.000 persone è priva di un alloggio. Si tratta dei lavoratori più vulnerabili ed esposti al rischio di sfruttamento, che giungono a Saluzzo in cerca di occupazione o con contratti molto brevi, spesso di poche giornate. Questa fetta della manodopera è composta interamente da maschi di età compresa tra i 19 e 60 anni, anche se oltre il 60% ha un'età inferiore ai 30 anni, con un basso livello di istruzione. La provenienza è l'Africa occidentale, soprattutto francofona (Mali, Costa D'Avorio, Senegal, Guinea, Burkina Faso e Gambia sono i principali Paesi d'origine). Come anticipato, la fetta più importante dei lavoratori – una percentuale compresa tra il 42 e il 45%, secondo le diverse rilevazioni condotte nel 2019 – ha un permesso di soggiorno per motivi umanitari<sup>36</sup>. La maggioranza dei braccianti non vive in Piemonte, ma si sposta sul territorio nazionale seguendo i ritmi della stagione agricola e delle raccolte.

A partire dal 2009, i lavoratori stagionali arrivati a Saluzzo occuparono vagoni ferroviari abbandonati e magazzini dismessi, dove materassi e cartoni venivano stesi in condizioni igieniche precarie e senza servizi. Solo una parte degli stagionali trovò ospitalità nei locali messi a disposizione dalla Caritas, dal Comune di Saluzzo e da alcune parrocchie della zona. Dal 2012 i braccianti occuparono il piazzale adiacente al Foro Boario, un luogo non attrezzato e privo di servizi, dove allestirono baracche auto-costruite con cartoni, teli di plastica e materiali di fortuna. La situazione si aggravò progressivamente, tanto che nel 2013 i migranti privi di una sistemazione alloggiativa divennero circa 650.

In quell'anno la Coldiretti diede avvio ad un progetto di accoglienza in moduli abitativi mobili dislocati a Saluzzo e in altri Comuni della zona, mentre continuava l'impegno del Comune, della Caritas e delle altre organizzazioni di volontariato. Tuttavia, circa 400 lavoratori restarono accampati in condizioni di fortuna.

---

<sup>33</sup> Cfr. "Osservatorio Placido Rizzotto" della FLAI CGIL, "Agromafie e caporalato. Secondo rapporto", Lariser, Roma, 2014, pp. 200-216.

<sup>34</sup> Cfr. Caritas Italiana, "I migranti a Saluzzo", in *Vite sottocosto. Secondo rapporto Presidio*, Aracne, Roma, 2018, pp. 112-130.

<sup>35</sup> Dati dell'Agazia Piemonte Lavoro – Centri per l'impiego di Cuneo, Saluzzo e Savigliano, 2017-2019.

<sup>36</sup> Dati di Caritas Saluzzo e del Comune di Saluzzo, 2019.





È del 2014 la nascita del “Campo solidale”, realizzato presso il Foro Boario dalla Caritas in collaborazione con il Comune di Saluzzo, che diede accoglienza in tenda a 250 persone. Presso il campo di accoglienza furono garantiti gli allacciamenti alla rete idrica, alle fognature, alla rete elettrica e del gas, e fu avviato un monitoraggio delle condizioni di vita e di lavoro delle persone. L'iniziativa del Campo solidale fu riproposta nei due anni successivi, mentre continuò l'attività di accoglienza da parte della Coldiretti nei Comuni di Saluzzo, Verzuolo e Lagnasco per i periodi di raccolta. Le strutture approntate, tuttavia, si dimostrarono insufficienti a rispondere alla domanda e al sovraffollamento del Foro Boario. Dal 2016 prese avvio il progetto di accoglienza diffusa “Coltiviamo solidarietà”, con circa un centinaio di posti letto messi a disposizione da alcuni Comuni della zona (Saluzzo, Lagnasco, Verzuolo e Revello) in immobili di proprietà comunale o in container.

La pressione sul Foro Boario continuò ad aumentare fino al 2017, quando circa 400 migranti alloggiarono in condizioni particolarmente degradanti in baracche costruite con i materiali provenienti dalla vicina discarica, mentre i servizi igienici e le cucine si dimostravano insufficienti a rispondere ai bisogni di tutte le persone presenti.

L'anno della svolta fu il 2018 quando, all'interno del Tavolo di lavoro costituito dal Comune di Saluzzo con la partecipazione delle istituzioni, delle parti sociali e degli enti non profit del territorio, maturò la volontà di creare la Prima Accoglienza Stagionali (PAS). Il Comune di Saluzzo, con il sostegno economico della Regione Piemonte e di alcune Fondazioni, ristrutturò una caserma dismessa di proprietà demaniale e vi allestì un dormitorio con 368 posti destinato ad ospitare i braccianti che arrivavano a Saluzzo in cerca di lavoro o con contratti di brevissima durata. Presso il cortile della struttura fu inoltre allestita un'area per le docce e i servizi igienici e uno spazio destinato alla preparazione del cibo. La gestione del PAS fu affidata alla cooperativa sociale Armonia, specializzata nell'accoglienza di persone straniere, in collaborazione con la CGIL, la CISL e con il consorzio Monviso Solidale, ente gestore delle funzioni socio-assistenziali per i 58 Comuni dell'area di Saluzzo, Savigliano e Fossano.

Parallelamente, il progetto di accoglienza diffusa fu ampliato, con il coinvolgimento del consorzio Monviso solidale, fino ad arrivare a 118 posti destinati agli occupati con contratti lunghi, che potevano in questo modo essere avvicinati ai luoghi di lavoro. Soltanto 4 Comuni (Saluzzo, Verzuolo, Lagnasco e Costigliole) hanno aderito al progetto, sebbene i contratti stagionali siano stati attivati in un'area vasta, che comprende 35 Comuni<sup>37</sup>.

Sempre nel 2018, Caritas inaugurò in collaborazione con Monviso solidale la “Casa Madre Teresa di Calcutta”, con 25 posti destinati all'accoglienza dei migranti non residenti sul territorio in condizioni di maggiore fragilità (minori, persone con vulnerabilità sanitaria e psicologica, vittime di sfruttamento e di altri reati). Proseguì anche l'accoglienza del campo della Coldiretti, con circa 80 posti.

Nonostante le nuove soluzioni di accoglienza avviate nel 2018, i posti letto non si dimostrarono sufficienti a rispondere alla domanda alloggiativa e circa 250 migranti occuparono un opificio privato abbandonato, sprovvisto di ogni servizio.

---

<sup>37</sup> Dati del Comune di Saluzzo, 2019.



Nel 2019 sono state riproposte le soluzioni alloggiative dell'anno precedente (PAS, accoglienza diffusa, campo Coldiretti e Casa "Madre Teresa"), con un numero invariato di posti d'accoglienza. Anche nel luglio 2019, il momento di massima concentrazione di lavoratori, l'insufficienza di posti di accoglienza – a fronte di una domanda superiore all'anno precedente – ha spinto l'amministrazione comunale ad allestire un campo temporaneo, per evitare nuove occupazioni e il rischio di disordini.

La rete dei servizi territoriali che si è costruita a Saluzzo, incentrata sulla collaborazione tra pubblico e privato, non ha consentito solo di ampliare l'offerta alloggiativa in condizioni dignitose, ma anche di costituire spazi di osservazione delle condizioni di vita e di lavoro dei migranti. Presso il PAS, in primo luogo, l'attività degli operatori e dei mediatori culturali ha portato alla registrazione, e quindi alla verifica, dei contratti e delle buste paga. Una funzione simile è stata svolta dallo sportello di accoglienza e ascolto e dai presidi mobili della Caritas saluzzese, nell'ambito del progetto Presidio-Saluzzo migrante. In particolare, Caritas ha erogato servizi di distribuzione di beni di prima necessità, orientamento legale e amministrativo, assistenza sanitaria attraverso l'ambulatorio medico stagionale, oltre ai servizi abitativi già ricordati svolti in collaborazione con gli altri enti.

Le attività di monitoraggio e verifica svolte sul territorio offrono una fotografia del fenomeno dello sfruttamento, anche potenziale, sebbene si tratti di un quadro parziale perché riferito esclusivamente ai lavoratori privi di una sistemazione alloggiativa. Occorre considerare, infatti, che non necessariamente i lavoratori ospitati in azienda sono esenti dallo sfruttamento: l'accoglienza presso l'azienda potrebbe al contrario alimentare il rapporto di subalternità tra braccianti e datori di lavoro, ostacolando l'emersione delle situazioni più critiche; inoltre, le condizioni abitative di questi lavoratori sfuggono ad ogni forma di monitoraggio. Secondo fonti sindacali, già prima della crisi dei rifugiati circa un terzo della manodopera nel saluzzese era occupata in modo irregolare, anche se prevalentemente nella forma del "lavoro grigio"<sup>38</sup>. Il salario medio per chi lavora in nero si colloca tra i 5 e i 6 Euro all'ora, anche se sono stati rilevati casi di retribuzioni orarie fino a 4 Euro<sup>39</sup>: un livello certamente superiore a quello di altre regioni – elemento che contribuisce a spiegare l'attrattività del territorio – ma in ogni caso inferiore ai minimi contrattuali.

Come si è detto, la presenza di lavoratori vulnerabili è cresciuta notevolmente negli ultimi anni. Nel 2018 hanno soggiornato presso il PAS 516 persone, mentre altre 418 hanno usufruito dei servizi diurni. L'anno seguente i numeri sono aumentati, con 629 persone accolte e 502 persone che hanno avuto accesso ai servizi diurni<sup>40</sup>. Lo sportello e i presidi mobili della Caritas hanno intercettato nel 2019 oltre 900 persone alle quali sono stati riconosciuti vari servizi di assistenza<sup>41</sup>.

Per quanto riguarda le situazioni di informalità emerse, nel 2018 la CGIL ha raccolto presso il PAS 362 segnalazioni di irregolarità da parte dei lavoratori; di questi, 90 hanno avviato

---

<sup>38</sup> Cfr. "Osservatorio Placido Rizzotto" della FLAI CGIL, "Agromafie e caporalato. Secondo rapporto", cit.

<sup>39</sup> Cfr. Caritas Italiana, "I migranti a Saluzzo", cit.

<sup>40</sup> Dati del Comune di Saluzzo, 2018-2019.

<sup>41</sup> Dati della Caritas Saluzzese, 2019.



vertenze di lavoro per il recupero di crediti non riconosciuti<sup>42</sup>. L'anno seguente la Caritas ha riscontrato nelle buste paga dei lavoratori incontrati ai propri sportelli una media di 8 giornate dichiarate all'ente previdenziale; 204 lavoratori hanno avuto rapporti di lavoro minati da difformità contributiva e retributiva, mentre in 38 casi sono stati rilevati indicatori di grave sfruttamento lavorativo, alcuni dei quali accompagnati alla denuncia<sup>43</sup>. Nel corso del 2019 la Procura e il Tribunale di Cuneo hanno avviato importanti procedimenti giudiziari per il reato di sfruttamento lavorativo e intermediazione illecita.

Anche se la dimensione, normalmente piccola, delle aziende e l'organizzazione della produzione nella maggioranza dei casi comportano un reclutamento diretto dei braccianti da parte del datore di lavoro, senza intermediazioni, recenti inchieste della magistratura cuneese hanno rilevato la presenza di forme di caporalato. La maggioranza dei lavoratori organizza i propri spostamenti sul territorio autonomamente, muovendosi in bicicletta, sebbene siano stati riscontrati casi di trasporto organizzato illecitamente da intermediari con l'uso di mezzi privati. Gli operatori rilevano altri abusi, quali la compravendita di dichiarazioni di domicilio, essenziali per il rinnovo del permesso di soggiorno, e degli stessi permessi di soggiorno (e quindi di false identità) utilizzati per la stipula dei contratti di lavoro.

### *Le progettualità in campo*

La Regione Piemonte negli ultimi anni ha monitorato il fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura, in particolare sostenendo la ricerca di soluzioni abitative dignitose per i migranti stagionali. Con l'approvazione della legge regionale n. 12/2016, si è consentito alle aziende agricole di adattare volumi di qualunque destinazione – anche quelli non censiti come residenziali – all'ospitalità degli stagionali senza costi aggiuntivi rispetto all'adeguamento né atti di vincolo dei fabbricati ai terreni. Laddove non vi fossero locali adattabili ad abitazione è stato consentito l'uso di container. La legge, inoltre, ha destinato risorse ai Comuni che allestiscono locali di accoglienza di loro proprietà. Malgrado il finanziamento, come si è detto, l'adesione da parte delle amministrazioni locali del saluzzese è stata scarsa. La Regione ha inoltre sostenuto la ristrutturazione della ex caserma Filippi di Saluzzo e l'allestimento del PAS.

Il 13 marzo 2019, si è giunti alla firma di un Protocollo regionale di intesa per la promozione del lavoro regolare e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro stagionale nel settore agricolo<sup>44</sup>. Il protocollo, voluto dalla Regione Piemonte, riunisce le organizzazioni datoriali, le principali centrali cooperative e le organizzazioni sindacali, le Prefetture piemontesi, l'Ispettorato interregionale del lavoro, l'INPS, l'INAIL, l'ANCI, l'Agenzia Piemonte Lavoro (che coordina i Centri per l'impiego), l'Arcidiocesi di Torino e la Diaconia valdese. Intende promuovere servizi di ascolto e assistenza per la prevenzione dello sfruttamento e la tutela dei diritti dei lavoratori, la ricerca di soluzioni alloggiative, la sperimentazione di soluzioni di trasporto, sportelli di orientamento al lavoro e attività di sostegno alla qualificazione e

---

<sup>42</sup> Dati della CGIL Cuneo, 2018.

<sup>43</sup> Dati della Caritas Saluzzese, 2019.

<sup>44</sup> Testo disponibile al link: <https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/regione-promuove-lavoro-regolare-agricoltura>.



all'occupabilità dei lavoratori e, infine, forme di incontro tra domanda e offerta di lavoro incentrate sul ruolo dei Centri per l'impiego. Durante la stagione agricola 2019, presso il Centro per l'impiego di Saluzzo è stata attivata una lista pubblica dei lavoratori stagionali disponibili, ad uso delle aziende del territorio, per favorire l'incrocio domanda-offerta di lavoro, in collaborazione con le associazioni sindacali e quelle datoriali. L'adesione da parte delle aziende, tuttavia, è stata scarsa, evidenziando le esigenze di sensibilizzare i datori di lavoro con adeguato anticipo, snellire la procedura e ricorrere all'ausilio di piattaforme digitali.

Alle iniziative menzionate devono essere aggiunte alcune progettualità a titolarità regionale in corso di realizzazione nel saluzzese. Dalla stagione agricola del 2018, è operativo il progetto "L'Anello forte. Rete anti-tratta del Piemonte e della Valle d'Aosta"<sup>45</sup>, finanziato dal Dipartimento per le Pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'ambito del Programma unico di emersione, assistenza e integrazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento. Il progetto prevede attività di emersione e prima assistenza, realizzate dall'Associazione Papa Giovanni XXIII attraverso unità di strada e dal consorzio Monviso solidale tramite il proprio sportello lavoro collocato presso il PAS. Sono previste anche la possibilità di accogliere le vittime di sfruttamento lavorativo, con la disponibilità di un appartamento a Torino gestito dall'Ufficio Pastorale Migranti dell'Arcidiocesi, e quella di trasferirle in altre parti del territorio nazionale, grazie alla collaborazione della rete nazionale anti-tratta, per esigenze di sicurezza o opportunità. Le attività del progetto Anello forte sono state realizzate in collaborazione con CGIL Cuneo e con la Caritas saluzzese, che vi aderiscono in qualità di partner.

Il Protocollo d'intesa del 2019 e la rete di collaborazione instaurata sul territorio sono stati il contesto nel quale è maturata la seconda iniziativa a titolarità regionale: il progetto "Buona Terra", finanziato dal Ministero del lavoro con risorse del Fondo Asilo Migrazione e integrazione, avviato nel gennaio 2020 e destinato a concludersi il 31 dicembre 2021. "Buona Terra" è finalizzato al miglioramento delle condizioni vita e di lavoro dei braccianti stagionali e alla prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e dello sfruttamento nel settore agricolo saluzzese. A questo fine, sono state progettate azioni di informazione, orientamento e sostegno alla sistemazione alloggiativa dei lavoratori, sensibilizzazione delle aziende in materia di agricoltura sociale e strumenti di concertazione territoriale tra le parti coinvolte. Si prevede, inoltre, di istituire forme di coordinamento con altre aree del Paese – in primo luogo con la Regione Calabria, partner del progetto – che affrontano situazioni simili e hanno necessità complementari a quelle della frutticoltura saluzzese, per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nel settore e offrire ai lavoratori maggiori opportunità di continuità occupazionale. Sono partner del progetto IRES Piemonte, Agenzia Piemonte Lavoro, Comune di Saluzzo (in ATS con la Coop. Armonia), CGIL Piemonte, Coldiretti Piemonte, Confcooperative Piemonte, Consorzio Monviso Solidale, Legacoop Piemonte, Regione Calabria.

### *I miglioramenti adottabili*

---

<sup>45</sup> Il progetto, avviato il 1 dicembre 2017, si concluderà il 31 maggio 2020 nella sua seconda edizione, sebbene il DPO intenda garantire la continuità delle attività con un nuovo bando.



Sebbene nel corso degli ultimi anni la condizione dei braccianti stagionali, anche di quelli vulnerabili, sia stata affrontata con risposte sempre più ampie, alcune soluzioni potrebbero portare ad ulteriori miglioramenti e a rispondere alle criticità che restano aperte:

- La ricerca di soluzioni di accoglienza programmate nel medio-lungo periodo per rispondere ad un fenomeno – il lavoro agricolo stagionale – che non presenta più i caratteri dell'emergenza e richiede risposte strutturali. La ricerca di sistemazioni alloggiative dovrebbe essere coerente con l'allungamento della stagione agricola, con l'andamento della raccolta e con i mutamenti intervenuti negli ultimi anni nelle scelte produttive delle imprese, che condizionano la loro domanda di lavoro.
- Il potenziamento delle forme di accoglienza comunitaria e diffusa, con il coinvolgimento di un maggior numero di Comuni e di aziende. L'accoglienza diffusa consente di avvicinare i lavoratori ai luoghi di lavoro, riducendo i costi di trasporto e i rischi di reclutamento illecito, nonché quelli per la sicurezza dei lavoratori che abitualmente si spostano in biciletta sulle strade statali.
- L'offerta di forme di trasporto sicure dai luoghi di domicilio a quelli di lavoro.
- La prevenzione della creazione di assembramenti informali, dove i lavoratori sono più esposti al rischio di caporalato e sfruttamento, aumentando l'offerta di posti di accoglienza dignitosi, anche temporanei.
- Il miglioramento della qualità dell'accoglienza, attraverso un'offerta più ampia di servizi e il potenziamento delle figure professionali qualificate (mediatori culturali, assistenti sociali, operatori dei servizi per il lavoro, ecc.)
- L'offerta di servizi mirati a lavoratori con particolari vulnerabilità sociali, legali e sanitarie.
- La ricerca di soluzioni con le istituzioni del territorio (Comuni, Questura, ecc.) per l'iscrizione anagrafica e il rinnovo e la conversione dei permessi di soggiorno, con gli obiettivi di prevenire irregolarità e abusi e di permettere ai lavoratori stagionali di accedere ai servizi territoriali, specie a quelli socio-sanitari.
- Il sostegno dell'occupabilità dei lavoratori agricoli stagionali, tramite il riconoscimento delle loro competenze pregresse, anche informali, e il rafforzamento di quelle connesse a lavorazioni agricole specializzate, anche al fine di garantire alle aziende agricole manodopera maggiormente qualificata.
- Il rafforzamento dei servizi per il lavoro con maggiori competenze e professionalità in grado di favorire l'occupabilità di questo particolare target di lavoratori.
- L'emersione delle forme di intermediazione illecita o informale tra domanda e offerta di manodopera, facendo in modo che l'incontro avvenga attraverso canali regolari, con l'ausilio di strumenti telematici ed efficienti di incontro.
- La costruzione di una rete sovra-regionale di collaborazione che permetta al saluzzese di creare condizioni di reciprocità e scambio nel collocamento della manodopera stagionale, considerata la mobilità dei lavoratori stranieri tra aree diverse del territorio nazionale.
- La vigilanza sulla corretta applicazione dei contratti nazionali e territoriali di lavoro e l'adeguata informazione dei lavoratori circa i loro diritti.
- La promozione di maggiori garanzie di continuità occupazionale e salariale per i lavoratori, con il sostegno all'uso del contratto di rete e alle forme di agricoltura sociale di comunità.
- La valorizzazione delle produzioni agricole etiche, sociali e di qualità, tramite il riconoscimento e l'incentivazione dei comportamenti delle aziende socialmente responsabili.
- La promozione di un accordo di filiera, che riconosca un giusto prezzo ai produttori agricoli e una retribuzione ai lavoratori in linea con i contratti di lavoro.
- Attività di animazione comunitaria che aumentino il grado di integrazione tra lavoratori stagionali e comunità locali, prevenendo il rischio di discriminazioni razziali e favoriscano un clima di minore tensione sociale.

