IANUS
Diritto e Finanza
UNIVERSITÀ DI SIENA 1240
Quaderni
https://www.rivistaianus.it
ISSN: 1974-9805
Quaderni - 2020

LA PANDEMIA SVELA IL VERO VOLTO DEL MERCATO DEL LAVORO AGRICOLO

Claudia Faleri

LA PANDEMIA SVELA IL VERO VOLTO DEL MERCATO DEL LAVORO AGRICOLO

Claudia Faleri

Professore Associato di Diritto del lavoro,
Università degli Studi di Siena

La forte pressione a cui sono sottoposti il settore agro-alimentare e agro-industriale a causa della diffusione del Covid-19 e l'elevata richiesta di manodopera agricola che ne consegue si scontrano con una difficoltà di reperimento di lavoratori, che si sta presentando in questo momento in agricoltura. Il settore primario – nonostante risenta di meno della crisi economica provocata dal Covid-19 rispetto agli altri settori merceologici (pur con le non irrilevanti eccezioni rappresentate dal florovivaismo e la pesca) – conosce pertanto ugualmente un suo momento di difficoltà, essenzialmente legato ai limiti posti agli spostamenti e alla chiusura delle frontiere, che precludono l'accesso della manodopera di cui il settore necessita.

Al fine di comprendere pienamente come l'emergenza pandemica abbia messo in discussione il modello del mercato del lavoro agricolo italiano, basato sulla mobilità dei lavoratori, disvelandone tutte le criticità, è opportuno svolgere una breve disamina delle particolari dinamiche che caratterizzano il mercato del lavoro agricolo. Il comparto dell'agricoltura si contraddistingue dagli altri settori economici innanzitutto per il carattere tipicamente temporaneo dell'attività lavorativa dovuto all'andamento stagionale e discontinuo del ciclo produttivo, oltre che per le caratteristiche intrinseche dei suoi prodotti, essenzialmente deperibili, la cui produzione una volta avviata non può essere interrotta. Da parte delle imprese si ricorre così a forme di lavoro flessibile, soprattutto a contratti di lavoro a tempo determinato, che rappresentano la forma negoziale più utilizzata in agricoltura, raggiungendo una percentuale di diffusione nettamente superiore a quella dei contratti a tempo indeterminato; al tempo stesso, si riscontra un ampio utilizzo di manodopera esterna, principalmente nell'ambito di contratti di appalto, volto a soddisfare la necessità di integrare ciclicamente e con immediatezza l'organico aziendale in relazione alle esigenze che di volta in volta si presentano alle aziende agricole[1].

[1] Sulle peculiarità occupazionali che oggi connotano in modo essenziale il settore agricolo, cfr. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2019, 9; D'ONGHIA - DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in*

Le limitazioni degli spostamenti e la chiusura delle frontiere imposte a causa della pandemia hanno rivelato la forte dipendenza delle imprese agricole dall'esercito silenzioso dei lavoratori stagionali costituito in prevalenza da migranti Ue ed extraUe, disposti a svolgere lavori non qualificati e in quanto tali rifiutati dalla manodopera locale (quelli che gli americani chiamano i *ddd – dirty, dangerous and demeaning jobs*), nonché a sopportare condizioni di lavoro particolarmente gravose e scarsamente remunerative. Riguardo ai migranti UE, ci si riferisce in particolar modo ai braccianti stagionali, per lo più rumeni, bulgari e polacchi, che proprio in primavera giungono in Italia con un regolare contratto di lavoro, tendenzialmente nelle stesse aziende; a questi oggi è precluso l'accesso nel nostro Paese, rimanendo così l'imprenditore agricolo, con cui hanno ormai stabilito un legame di fiducia, senza manodopera.

Con riferimento alla condizione dei lavoratori extraUE, la situazione emergenziale ha piuttosto messo in evidenza l'inadeguatezza della disciplina italiana sul reingresso dei lavoratori stranieri rispetto alle esigenze di rapidità di assunzione proprie delle imprese agricole[2], nonostante con le modifiche apportate alle norme del T.U. sull'immigrazione relative al permesso di soggiorno per motivi di lavoro stagionale (artt. 5, co. 3*ter*, e 24 d.lgs. n. 286/1998) ad opera del d.lgs. n. 203 del 2016, attuativo della direttiva 2014/36/UE, si sia inteso dettare una regolamentazione maggiormente improntata al criterio di celerità e di flessibilità nei confronti dei lavoratori stagionali e favorire così i processi di migrazione circolare, nella consapevolezza del ruolo strategico assunto dal fenomeno del lavoro extraUE, specie in settori come quello agricolo. Se, infatti, al fine di favorire il reingresso dei lavoratori extraUE per lo svolgimento di attività stagionali, è stato loro riconosciuto un diritto di precedenza per il rientro in Italia nell'anno successivo rispetto ai cittadini del medesimo Paese che non abbiano ancora fatto regolare ingresso in Italia per motivi di lavoro (art. 24, co. 9, T.U.), vero è che, qualora non si proceda a un rinnovo del contratto e del relativo permesso di soggiorno, lo straniero sarà comunque obbligato a rientrare immediatamente nel Paese di origine. Tale complessità burocratica rischia oggi di paralizzare l'attività produttiva agricola, date le restrizioni agli spostamenti imposte dal Governo a

---

agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 2018, n. 352, 6; NUZZO, *L'utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori,* in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 357/2018.

[2] Sul punto si rinvia a CHIAROMONTE, *Fisiologia e patologia dell'impiego stagionale di lavoratori stranieri*, in CHIAROMONTE - FERRARA (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, FancoAngeli, 2018, 135; PAPA, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 363. In particolare sulla vulnerabilità dei lavoratori immigrati come conseguenza dei dispositivi regolativi cfr. MCBRITTON, *Lavoro extracomunitario, mercato del lavoro, contratti*, in *Riv. giur. lav.*, 2017, I, 582 ss.; *amplius* si vedano ancora MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, Bari, Cacucci, 2017; CALAFÀ, *Migrazioni economiche e contratto di lavoro degli stranieri*, Bologna, Il Mulino, 2013.

causa del Covid-19, tanto che da più fronti e in special modo da parte delle Organizzazioni Professionali (Confagricoltura, Coldiretti) si è richiesta l'attivazione di "corridoi verdi", ovvero percorsi privilegiati, che permettano ai lavoratori agricoli di venire in Italia per la stagione agricola, così come è avvenuto in altri Paesi europei, quali la Germania e la Gran Bretagna.

Altresì l'esigenza di reperire manodopera da parte delle imprese agricole per assicurare la continuità dello svolgimento dell'attività produttiva non è risultata soddisfatta dalla manodopera italiana; si era infatti pensato, al fine di soddisfare le incombenti esigenze di lavoro stagionale delle imprese, di prevedere un'apertura legislativa all'uso dei *voucher*, ammettendo che potessero essere estesi anche ai lavoratori posti in Cassa Integrazione Guadagni, appartenenti ad altri settori. Tale soluzione non è stata tuttavia accolta per il timore che un uso dei *voucher* più ampio rispetto a quello consentito dall'art.54*bis* del d.l. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla l. n. 96/2017, potesse significare una destrutturazione del sistema; del resto, in agricoltura lo strumento del *voucher* è sempre stato contrastato proprio per evitare che un ricorso incondizionato al lavoro occasionale determini una significativa erosione del sistema di tutele[3].

Si è così paventato il pericolo di un incremento delle forme di lavoro grigio e illegale, se non persino di una diffusione senza precedenti del fenomeno dello sfruttamento del lavoro, che trova un terreno particolarmente fertile proprio nel settore agricolo per la presenza di numerosi immigrati irregolari, talora clandestini, che costituiscono le principali vittime di quello che è chiamato il "nuovo" caporalato. La pandemia ha, dunque, fatto emergere come l'utilizzo di forza lavoro sottopagata resa essenzialmente da lavoratori extraUE costituisca per molte imprese agricole una necessità strutturale, tanto da indurre a ritenere che senza lo sfruttamento del lavoro di tale manodopera straniera, che consente di abbattere i costi del prodotto finale, non sarebbe possibile al settore agricolo italiano – quantomeno con riguardo alla produzione di alcune colture – conservare competitività sul mercato globale[4].

L'utilizzo di manodopera irregolare ha già conosciuto in questo ultimo decennio una crescita esponenziale, costituendo tali lavoratori un'offerta di lavoro flessibile e sottopagato alquanto interessante per le imprese agricole chiamate a gestire la forte pressione, che grava sui prezzi dei prodotti agricoli[5].

---

[3] Al riguardo cfr. PINTO, *Il lavoro accessorio tra vecchi e nuovi problemi*, in *Lav. dir.*, 2015, 679 ss.

[4] Si rinvia agli studi: cfr. *Counteracting exploitation of migrant workers in Italian tomato production*, in http://englishbulletin.adapt.it/counteracting-exploitation-of-migrant-workers-in-italian tomato-production.

[5] Sul punto cfr. FALERI, *Il lavoro povero in agricoltura, ovvero sullo sfruttamento (del bisogno) di lavoro*, in *Lav. dir.*, 2019, 149 ss; CHIAROMONTE, "*Cercavamo braccia, sono arrivati uomini". Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Dir. lav. rel. ind.,* 2018, p. 324. Si rinvia altresì al volume *Vite sottocosto*, 2° Rapporto Presidio di Caritas italiana, a cura di CAMPANELLA, Canterano, Aracne, 2018.

Ciò è quanto si verifica specialmente in presenza di una filiera agroalimentare o agroindustriale significativamente lunga, imponendo questa una considerevole esigenza di contenimento dei costi a fronte dell'aumento del prezzo dei prodotti che la frammentazione della produzione determina. L'affermazione delle filiere quale nuova forma di organizzazione della produzione, assieme al forte incremento dei prezzi dei fattori produttivi e alla diminuzione dei prezzi dei prodotti agricoli come effetto del meccanismo di concorrenza al ribasso sui prezzi innescato dalle pressioni esercitate dalla grande distribuzione[6], hanno, infatti, comportato un progressivo e inesorabile aumento della pressione competitiva sulle aziende agricole. Si tenga inoltre conto, da un lato, del mutamento delle politiche europee, che – a seguito della c.d. riforma Fischler, con cui il sistema dei pagamenti "accoppiati" ad una determinata produzione è stato sostituito con un sostegno indipendente dal bene agricolo effettivamente prodotto[7] – ha indotto le imprese agricole a dover perseguire attente politiche di contenimento dei costi per rimanere sul mercato e cercare di essere competitive, dall'altro lato, del processo di digitalizzazione che, all'inizio di questo Terzo Millennio, sta investendo il mondo agricolo, nondimeno degli altri settori economici, favorendo anch'esso nuovi modelli di *business* e processi produttivi maggiormente competitivi[8].

In un mercato poi sempre più attento alla qualità del prodotto, l'esigenza di contenimento dei costi è andata così a scaricarsi sulla forza lavoro, tanto da essere giunti a considerare la gestione del costo del lavoro, *rectius* della difficoltà delle imprese ad assicurare il rispetto dei livelli retributivi stabiliti dal contratto collettivo nazionale, una delle ragioni più significative delle forme di sfruttamento del lavoro, oltre che la causa principale del lavoro sommerso in agricoltura[9].

---

[6] Si pensi in particolare alle imprese agricole fornitrici di prodotti agroalimentari alla grande distribuzione, le quali subiscono gli effetti della dispersione del valore nella filiera a causa della pluralità di intermediari che contribuiscono ad accrescere il valore del prodotto finale: al riguardo cfr. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2018, 245 ss; PINTO, *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in FERRANTE (a cura di), *Economia "informale" e politiche di trasparenza*, Milano, Vita e Pensiero, 2017, 86-88; JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, cin *Riv. dir. agr.*, 2013, 11 ss.

[7] Per un *excursus* sulla politica agricola comune, si rinvia a FRASCARELLI, *L'evoluzione della Pac e le imprese agricole: sessant'anni di adattamento*, in *Agriregionieuropa*, n. 50, 2017; IEVOLI - MACRÌ, *Politica agricola, immigrazione e mercato del lavoro in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, n. 17, 2009.

[8] Con Agricoltura 4.0 ad essere adottata è infatti una strategia gestionale fondata sull'acquisizione e la condivisione di dati e informazioni precise (tanto che si parla a tal proposito di agricoltura di precisione), utili per poter intervenire solo dove e quando è necessario e opportuno, supportando così le imprese nei loro processi decisionali, consentendo tale strumentazione di ottimizzare la gestione delle operazioni colturali della produzione agricola. A tal riguardo, si rinvia a FALERI, *L'innovazione tecnologica nel settore agricolo tra vecchie criticità e nuove opportunità*, in *Labor*, 2019, 143 ss.

[9] Al riguardo si veda CALAFÀ, *Undocumented work (by foreigners) and sanctions. The situation in Italy*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona, n. 321/2017; VARVA, Underclared work *e Unione europea, ultimo atto: una "piattaforma europea" per contrastare il lavoro sommerso*, in *Lav. dir.*, 2016, 461 ss.

A fronte di una siffatta situazione del mercato del lavoro agricolo, con il Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 (il c.d. Decreto Rilancio)[10] si è proceduto a regolarizzare la condizione degli immigrati irregolari presenti nel territorio nazionale, mirando così a favorire l'emersione del lavoro nero; in particolare, con l'art. 103 si è riconosciuta agli stranieri, con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno, la possibilità di richiedere un permesso di soggiorno temporaneo della durata di sei mesi, per consentire loro di stipulare un contratto di lavoro subordinato ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare in corso in determinati settori, quali anche quelli dell'agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività a queste connesse.

Se tale provvedimento è apprezzabile nel momento in cui consente di gestire l'emergenza, rispondendo alle esigenze di stagionalità del mondo agricolo e al tempo stesso attribuendo dignità a questa categoria invisibile di lavoratori, è evidente come l'evento pandemico abbia messo in forte evidenza le criticità che ormai da anni caratterizzano il mondo del lavoro agricolo, che non possono essere certo risolte con interventi di carattere congiunturale. Le distorsioni che presenta il mercato del lavoro agricolo sono, infatti, tali da non poter essere gestite solamente mediante azioni di contrasto al lavoro sommerso: per combattere il fenomeno dello sfruttamento del lavoro che connota il mondo del lavoro agricolo si richiede piuttosto l'adozione di politiche negoziali volte a riequilibrare il potere contrattuale dei diversi soggetti della filiera, al fine di migliorare la redditività aziendale, restituire valore al lavoro e contribuire così a innescare processi di sviluppo inclusivi.

Per governare quello che si presenta come un fenomeno economico complesso e di ampia portata occorre, dunque, un nuovo modello regolativo che intervenga a correggere la rotta della concorrenza al ribasso, ovvero a invertire il circolo vizioso insito nel ciclo produttivo basato essenzialmente sulla competitività di costo e avviare invece processi di produzione del valore[11].

Ad essere avvertita è in particolare l'opportunità di una regolamentazione che sappia riconoscere e tutelare gli interessi di tutti gli attori protagonisti del sistema agroalimentare e agroindustriale, da quelli dei lavoratori, troppo speso oggetto di forme di sfruttamento e di disconoscimento dei loro diritti, a quelle dei produttori agricoli rispetto alla posizione oligopsonistica che assumono nei loro confronti sia gli acquirenti (grossisti, commercianti, distributori), sia i fornitori di beni e servizi, fino a quelli dei consumatori a fronte di ingiustificati aumenti dei prezzi finali. Si richiede, in definitiva, una visione e una gestione d'insieme delle diverse

[10] Pubblicato in G.U. del 19 maggio 2020, n. 128 - Suppl. Ordinario.

[11] Con specifico riferimento alle distorsioni interne alla filiera cfr. PINTO, *Rapporti lavorativi e legalità in agricoltura. Analisi e proposte*, cit., 24; al riguardo *amplius* cfr. DEL PUNTA, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercat*o, in WP CSDLE "Massimo D'Antona, n. 395/2019; BRINO, *Lavoro dignitoso e catene globali del valore: uno scenario (ancora) in via di costruzione*, in *Lav. dir.*, 2019, 553 ss.; CAGNIN, *Crisi e diritto del lavoro: la via della sostenibilità*, in *Ianus*, 2012, 7.

istanze di tutela sottese a tali sistemi, che porti all'adozione di un paradigma di regolamentazione più coerente con le esigenze di un corretto bilanciamento e contemperamento tra interessi assiologici diversi (da un lato, quelli di tipo economico-produttivo, dall'altro lato quelli sociali, ma anche ambientali), anche se talora fra loro contrastanti: indirizzando il comportamento degli attori economici e responsabilizzando le imprese sui temi del lavoro e dei diritti sociali fondamentali, potrà forse trovare affermazione un modello di agricoltura multivalore.

(20-05-2020)