

REGIONE CAMPANIA – XII LEGISLATURA

Consiglio Regionale della Campania

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

alla Proposta di Legge Regionale

**“MISURE PER LA DIGNITÀ DEL LAVORO BRACCIANTILE IN
AGRICOLTURA E NEGLI ALTRI SETTORI PRODUTTIVI E PER IL
CONTRASTO DEL CAPORALATO E DELLO SFRUTTAMENTO
LAVORATIVO”**

Presentata dal Consigliere Regionale On. Franco Picarone – Gruppo PD
Napoli, 2 settembre 2026

1. IL CONTESTO DEL PROVVEDIMENTO

1.1 Il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo

Il fenomeno del caporalato e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura rappresenta una delle forme più gravi di violazione della dignità umana e dei diritti fondamentali dei lavoratori. Esso costituisce, al contempo, una distorsione della concorrenza, un danno per le imprese agricole virtuose e un terreno fertile per le organizzazioni criminali.

La strage del 1° giugno 2026 ad Amendolara, in cui quattro braccianti stranieri sono stati bruciati vivi in un minivan per essersi rifiutati di pagare il pizzo ai caporali, ha riacceso con straziante evidenza i riflettori su un sistema criminale che non arretra. Il 25 agosto 2026, Sadam Houssain, 32 anni, bracciante pachistano, è stato trovato morto nel bagagliaio della propria automobile nei pressi di Borgo Mezzanone, nel Foggiano, ucciso a coltellate: gli investigatori seguono anche la pista del caporalato. Questi episodi si sommano a decenni di morti sul lavoro, di incidenti stradali di braccianti sui furgoni dei caporali, di vite consumate in condizioni di semi-schiavitù nei ghetti rurali del Meridione e non solo.

Il 18 agosto 2026 i Carabinieri del Nucleo Ispettorato del Lavoro di Siena hanno eseguito un sequestro preventivo nei confronti di un'azienda agricola per presunto grave sfruttamento lavorativo: un lavoratore extracomunitario avrebbe lavorato in media 62 ore alla settimana per circa 800 euro, poco più di 3 euro l'ora. Il caso dimostra che lo sfruttamento può assumere forme gravi anche fuori dai territori tradizionalmente associati al fenomeno.

Secondo i dati del Rapporto Agromafie e Caporalato dell'Osservatorio Placido Rizzotto della Flai CGIL, in Italia almeno 230.000 braccianti — uno su quattro — lavorano in condizioni di sfruttamento. Puglia, Sicilia, Campania, Calabria e Lazio sono i territori dove oltre il 40% dei lavoratori agricoli non ha un contratto regolare. Nel 2025 l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha effettuato nel settore agricolo 10.044 ispezioni su 130.579 totali, con un incremento del 13,5% rispetto all'anno precedente, ma il settore resta il meno sorvegliato in termini assoluti.

1.2 L'evoluzione multisettoriale del fenomeno

L'esperienza maturata in Campania attraverso i progetti regionali Su.Pr.Eme, Più Su.Pr.Eme e Su.Pr.Eme2 ha evidenziato come il caporalato e lo sfruttamento lavorativo grave non siano fenomeni circoscritti al solo comparto agricolo. Secondo i dati dell'Osservatorio permanente sui fenomeni connessi alla tratta di esseri umani e al grave sfruttamento, meno del 50% dei casi riguarda l'agricoltura: il resto si distribuisce in edilizia, logistica, ristorazione e altri ambiti. Nell'area vesuviana, oltre il 50% delle persone accolte presso gli sportelli di contrasto al caporalato proviene da aziende del comparto tessile o del settore della ristorazione.

Nel corso del 2025, il 69,8% delle segnalazioni pervenute al numero verde nazionale antitratta ha riguardato casi di potenziale grave sfruttamento lavorativo. La Relazione Annuale 2025 del numero verde antitratta segnala un cambiamento

epocale: per la prima volta, le potenziali vittime di sesso maschile hanno superato quelle femminili, a causa dell'aumento dello sfruttamento lavorativo. Molte segnalazioni riguardano persone giunte regolarmente in Italia tramite il “Decreto Flussi” — principalmente cittadini del Nord Africa e del Sud Asia — cadute vittima di raggiri da parte di intermediari che richiedono ingenti somme per attivare la procedura di ingresso.

Il 17 agosto 2026 sono stati resi noti i primi risultati dello sportello multilingue “Alt Caporalato T.R.E.” di Salerno, attivo dall’Ispettorato Territoriale del Lavoro dal 23 giugno 2026 con la collaborazione dell’OIM. Le segnalazioni hanno riguardato edilizia, agricoltura, turismo e autotrasporto: la strategia non passa soltanto dai blitz ispettivi, ma dalla capacità di far parlare direttamente le vittime attraverso sportelli multilingue con mediatori culturali — esattamente il modello che questa legge vuole strutturare e rendere permanente.

Il fenomeno del caporalato in forma “invisibile” — attraverso cooperative, società di servizi, subappalti e forme formalmente regolari di intermediazione — è emerso anche in occasione dell’avvio della vendemmia 2026 nel Nord-Est, confermando la tendenza alla diffusione geografica e settoriale documentata dall’Osservatorio permanente.

1.3 Il quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo nazionale è oggi costituito principalmente dalla Legge 29 ottobre 2016, n. 199 (“Legge Martina”), che ha riscritto il reato di cui all’art. 603-bis del Codice Penale. Il Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022) ha strutturato la risposta istituzionale su quattro assi. A livello europeo, il Regolamento UE 2021/2115 ha introdotto nella PAC 2023-2027 la “condizionalità sociale”.

In agosto 2026 si aggiungono due rilevanti novità normative. Il decreto-legge n. 144 del 2026 prevede un piano straordinario pluriennale per gli alloggi dei lavoratori stagionali agricoli, con una dotazione fino a 60 milioni di euro. Il piano punta a superare gli insediamenti abusivi, recuperare progetti PNRR, sostenere soluzioni abitative dignitose, rafforzare il Sistema informativo per la lotta al caporalato e utilizzare immobili confiscati alla criminalità organizzata. Il Commissario per il superamento degli insediamenti abusivi è prorogato al 31 dicembre 2030. Questo provvedimento conferma che la questione abitativa viene trattata come componente strutturale della lotta allo sfruttamento.

La sentenza della Corte di Cassazione n. 31546 del 25 agosto 2026 ha chiarito che la presenza di un contratto regolare, un’abitazione, un’automobile o la possibilità di accedere alla NASpl non esclude automaticamente lo stato di bisogno previsto dall’art. 603-bis del codice penale. La valutazione deve essere concreta e complessiva: reddito familiare, persone a carico, spese di sostentamento e altri elementi concorrono a determinare la vulnerabilità. Questo principio rafforza direttamente l’impostazione dell’art. 7-ter della presente legge.

In agosto il Consiglio regionale della Toscana ha approvato una risoluzione che chiede, tra l’altro, la predisposizione di una proposta di legge regionale sul caporalato. La Campania si muove quindi con questa PDL in un momento in cui

altre regioni stanno appena avviando il percorso, collocandosi in una posizione di avanguardia legislativa.

La Regione Campania non è priva di precedenti: con DGR n. 242/2016 aveva approvato un Protocollo sperimentale contro il caporalato; la LR 6/2010 regola l'inclusione sociale delle persone straniere; il Tavolo Regionale di Contrasto al Caporalato è stato istituito con DGR n. 284/2021. Tuttavia, la Campania è ancora priva di una legge organica regionale specifica. La presente proposta di legge intende colmare questo vuoto.

2. LE FINALITÀ E I PRINCIPI ISPIRATORI

La proposta di legge persegue le seguenti finalità principali:

- tutela della dignità del lavoro dei braccianti agricoli e, più in generale, di tutti i lavoratori vittime di sfruttamento, attraverso misure concrete di contrasto al caporalato nelle sue forme più diffuse, incluse quelle “invisibili” attraverso cooperative, subappalti e intermediazione formalmente regolare;
- promozione dell’inclusione sociale e dell’integrazione dei lavoratori migranti, rimuovendo le condizioni di vulnerabilità che li rendono preda dei caporali;
- rafforzamento del sistema di incontro regolare tra domanda e offerta di lavoro agricolo, come alternativa strutturale all’intermediazione illecita;
- garanzia di soluzioni abitative dignitose, diffuse e integrate nel tessuto sociale ordinario, in raccordo con il piano straordinario pluriennale di cui al D.L. n. 144/2026 e con la possibilità di accedere agli immobili confiscati alla criminalità organizzata;
- potenziamento del Tavolo Regionale di Contrasto al Caporalato (TRCC), rendendolo organo strutturale e permanente con coordinamento congiunto Agricoltura-Immigrazione e mandato multisettoriale;
- raccordo con la condizionalità sociale PAC 2023-2027 e con il Sistema informativo nazionale per la lotta al caporalato di cui al D.L. n. 144/2026.

La legge si ispira ai seguenti principi:

- non consumo di suolo, con interventi esclusivamente su patrimonio edilizio esistente abbandonato o dismesso, inclusi gli immobili confiscati alla criminalità organizzata;
- anti-segregazione, con divieto di insediamenti mono-etnici o collettivi che possano generare isolamento sociale;
- gratuita partecipazione al Tavolo, senza nuovi oneri per il bilancio regionale;
- valutazione concreta e complessiva della vulnerabilità, in conformità con i principi della Cassazione n. 31546/2026;
- sussidiarietà orizzontale, con ruolo centrale del Terzo Settore;
- tutela di genere, con misure specifiche per le lavoratrici particolarmente esposte a forme aggravate di sfruttamento.

3. ANALISI ARTICOLO PER ARTICOLO

Sezione I – Disposizioni generali (artt. 1-2)

L'art. 1 definisce le finalità della legge, radicandole nelle competenze regionali di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. Il comma 3 estende le misure di accoglienza e accompagnamento (artt. 4 e 7-ter) anche ai lavoratori vittime di sfruttamento in settori diversi dall'agricoltura. L'art. 2 introduce le definizioni essenziali, tra cui "lavoratore vittima di sfruttamento", "progetti Su.Pr.Eme", "accoglienza a bassa soglia" e "Poli Sociali".

Sezione II – Alloggi e servizi (artt. 3-5)

L'art. 3 prevede contributi in conto capitale fino al 100% della spesa ammissibile, con tetti massimi prescrittivi (euro 500.000/600.000 c/capitale + euro 150.000 corrente per anno). Il comma 3 raccorda la legge con il piano straordinario pluriennale del D.L. n. 144/2026 e prevede l'accesso agli immobili confiscati alla criminalità organizzata assegnati all'ANBSC, senza modificare i tetti di spesa. L'art. 4 disciplina le condizioni di accesso: esclusivo recupero di patrimonio edilizio esistente, divieto di strutture collettive segreganti, massimo 8 posti letto per unità. Il comma 1-bis introduce tre tipologie di accoglienza: strutture SAI, foresterie/ostelli con partecipazione del lavoratore alle spese, appartamenti-ponte. Il regime del vincolo di destinazione è differenziato: permanente per i soggetti pubblici, da 6 a 20 anni per i privati, con trascrizione ipotecaria e prelazione regionale.

Sezione III – Procedure e strumenti (artt. 6-7-ter)

L'art. 6 disciplina le Manifestazioni di Interesse. L'art. 7 prevede il Protocollo di legalità con le Prefetture, l'INL, i Carabinieri, l'INPS, le ASL, il Dipartimento Pari Opportunità e le organizzazioni antitrattra, con canale multilingue raccordato al numero verde 800.290.290. L'art. 7-bis introduce misure specifiche per le lavoratrici agricole, con raccordo con i Centri Antiviolenza. L'art. 7-ter istituisce i Poli Sociali e le Stazioni di Posta, con accompagnamento all'emersione; il comma 2-bis recepisce il principio della Cassazione n. 31546/2026 sulla valutazione concreta e complessiva della vulnerabilità.

Sezione IV – Sistema Organizzativo (artt. 8-14)

L'art. 8 rafforza e rende strutturale il TRCC, con coordinamento congiunto Agricoltura-Immigrazione. Il comma 2 attribuisce al TRCC un mandato multisettoriale esplicito (edilizia, logistica, ristorazione, turismo) e lo raccorda con il Sistema informativo per la lotta al caporalato di cui al D.L. n. 144/2026. Gli artt. 9-13 articolano il Sistema Organizzativo digitale integrato. L'art. 13-bis disciplina il coinvolgimento strutturato dei Comuni tramite Accordi di Programma.

Sezione V – Controlli e governance (artt. 15-18)

L'art. 15 affida i controlli sistematici alla DG Agricoltura tramite Gruppi di Audit. L'art. 16 prevede la revoca delle agevolazioni in caso di violazione del CCNL. L'art. 17 istituisce la Partnership di concertazione. L'art. 18 prevede il Rapporto annuale con seduta monotematica del Consiglio Regionale.

Sezione VI – Disposizioni finali e finanziarie (artt. 19-21)

L'art. 19 raccorda la legge con il quadro normativo nazionale ed europeo, incluso il D.L. n. 144/2026. L'art. 20 prevede la copertura finanziaria con importi determinati: euro 1.581.000 per il 2026, euro 1.681.000 per il 2027 e il 2028 (totale triennio: euro 4.943.000), ripartiti tra Assessorato all'Agricoltura (Missione 16/P1) e Assessorato alle Politiche Sociali (Missione 12/P4). L'art. 21 definisce la sequenza temporale degli atti attuativi.

4. RAGIONI DELL'INTERVENTO REGIONALE E COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALE

La legge è fondata sulle competenze legislative concorrenti della Regione in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”, “governo del territorio” e sulle competenze residuali in materia di “politiche sociali”. Le materie di competenza esclusiva statale (stato civile, anagrafe, immigrazione) non sono disciplinate direttamente dalla legge, ma presidiate attraverso l’art. 7-ter (“Stazioni di Posta” e “Poli Sociali”), che non sostituisce le funzioni degli uffici statali ma ne promuove l’accesso attraverso servizi di orientamento e segretariato sociale.

La sentenza Cassazione n. 31546/2026 sull’interpretazione dello stato di bisogno ex art. 603-bis c.p. è recepita nell’art. 7-ter, comma 2-bis, come principio operativo per i Poli Sociali e le Stazioni di Posta: la vulnerabilità del lavoratore va valutata in modo concreto e complessivo, indipendentemente dalla disponibilità formale di un contratto di lavoro.

Il raccordo con il D.L. n. 144/2026 è assicurato dall’art. 3, comma 3 (piano pluriennale alloggi e immobili confiscati), dall’art. 8, comma 2 (Sistema informativo nazionale) e dall’art. 19 (clausola di raccordo normativo). La legge regionale non sostituisce né anticipa gli effetti del decreto nazionale, ma si coordina con esso nell’ambito delle rispettive competenze.

On. Franco Picarone

Consigliere Regionale – Gruppo PD

Regione Campania – XII Legislatura

Napoli, 2 settembre 2026