

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

Doc. XXII-bis

n. 1

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DEL COSIDDETTO «CAPORALATO»

(Istituita con deliberazione dell'Assemblea del 20 settembre 1994 e prorogata con deliberazione della 11ª Commissione del 7 novembre 1995)

(composta dai senatori: Manfroi, Presidente; Alò, Curto, Vice Presidenti; Borgia, Casillo, Segretari; Bruno Ganeri, Camo, Cangelosi, Carnovali, De-benedetti, Gandini, Loreto, Lorusso, Manieri, Marchini, Matteja, Napoli, Pelella, Pellitteri, Reggia, Staniscia)

RELAZIONE SUI RISULTATI PARZIALI DELL'INCHIESTA

(Relatore: MANFROI)

approvata dalla Commissione nella seduta del 7 febbraio 1996

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 23 FEBBRAIO 1996

INDICE

Entità del fenomeno	Pag.	3
I braccianti	»	4
Gli imprenditori agricoli	»	6
I caporali	»	8
L'azione di contrasto	»	9
Il trasporto	»	16
Il collocamento	»	18
Lo SCAU	»	20
I lavoratori extracomunitari	»	21
Proposte	»	22

RELAZIONE SUI RISULTATI PARZIALI DELL'INCHIESTA

I lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno del cosiddetto «caporalato» si sono fino a questo momento sviluppati attraverso 19 audizioni svoltesi nella sede del Senato che hanno avuto come interlocutori magistrati, rappresentanti delle forze dell'ordine, responsabili di uffici del lavoro e di ispettorati del lavoro, sindacalisti, rappresentanti degli imprenditori agricoli e della Chiesa. Sono stati effettuati inoltre due sopralluoghi, uno a Caserta e l'altro a Potenza, durante i quali sono state audite le autorità locali maggiormente interessate al fenomeno e i rappresentanti locali dei datori di lavoro e dei lavoratori agricoli.

Dai lavori della Commissione è emerso innanzitutto che l'intermediazione illecita di manodopera comunemente chiamata «caporalato» è sicuramente un fenomeno criminale in quanto configura una violazione delle leggi che regolano il collocamento, ma è anche un fenomeno criminogeno, al quale cioè è collegata una serie di altri reati: dalle truffe agli enti previdenziali alle frodi agli istituti comunitari, dal falso in bilancio alla violazione delle norme sulla sicurezza dei trasporti e sulla sicurezza sul lavoro, dalla violenza carnale all'usura, dal controllo sociale al voto di scambio.

Una delle caratteristiche principali emerse dall'inchiesta è costituita dalla complessità e dalla ambivalenza di questo fenomeno. Non riesce sempre facile infatti separare nettamente il giusto dall'ingiusto e il lecito dall'illecito. Tra i protagonisti del fenomeno del caporalato sono facilmente individuabili la parte forte (imprese, caporali) e la parte debole (donne braccianti, lavoratori extracomunitari); ma nel manifestarsi del fenomeno esse assumono valenze ambigue per le complicità che si stabiliscono tra vittime, sfruttatori, taglieggiatori, presen-

tandosi molte volte, questi ultimi, come sfruttati e benefattori.

È evidente quindi che senza una definizione sufficientemente chiara del problema difficilmente si possono individuare interventi legislativi idonei a contenere e, se possibile, a debellare questo fenomeno.

ENTITÀ DEL FENOMENO

Nel 1986, l'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione lavoro del Senato, presieduta dal senatore Giugni, consentiva una stima del fenomeno: 150.000 addetti, prevalentemente donne, che venivano avviate al lavoro con il sistema del caporalato nelle regioni Campania, Calabria, Basilicata.

Questa Commissione sta completando una raccolta di dati che dovrebbero consentire di dare una definizione quantitativa del fenomeno abbastanza precisa. Si ha ragione di ritenere peraltro che oggi il fenomeno si sia esteso, interessando anche le regioni settentrionali, dove fino a qualche tempo fa la manodopera agricola era costituita prevalentemente da lavoratori regolarmente assunti e che si sia aggravato con l'immissione sul mercato del lavoro di un numero difficilmente quantificabile di lavoratori extracomunitari, regolari e irregolari. Si può ragionevolmente calcolare che oggi non siano meno di 200.000 i lavoratori agricoli complessivamente coinvolti da questo fenomeno.

In Puglia il fenomeno interessa almeno 40.000 lavoratori di cui circa 10.000 immigrati non comunitari. I comuni maggiormente interessati sono:

Provincia di Brindisi: Ceglie Messapica, Cisternino, Francavilla Fontana, Latiano, Mesagne, Oria, S. Michele Salentino, S. Vito dei Normanni, Villa Castelli.

Provincia di Taranto. Grottaglie, S. Marzano, Carosino, Faggiano, Fragagnano, Sava, Manduria, Talsano, Martina, Massafra, Palagiano, Palagianello, Mottola, Castellaneta, Laterza, Ginosa.

Provincia di Foggia: Cerignola, Ortanova, Manfredonia, San Severo, Accadia, Ascoli Satriano, Castelluccio, Deliceto, Monteleone, Ortona, S. Agata, Stornara, Somarella.

Provincia di Bari: Alberobello, Castellana Grotte, Locorotondo, Noci, Turi, Noicattaro, Rutigliano, Mola, Monopoli, Polignano.

In Basilicata: dal Pollino (zona lucana) e dall'area del Basento e dalle zone interne della provincia di Matera, circa tremila persone assunte a caporale, si muovono verso il Metapontino. Verso quest'area si riversano anche i grandi flussi di manodopera provenienti dalla Puglia e (in misura minore) dalla Calabria settentrionale. Un altro flusso di manodopera agricola si muove dalle aree occidentali della provincia di Potenza verso la valle del Sele in Campania.

In Calabria il fenomeno interessa prevalentemente le tre aree di pianura: Gioia Tauro, Lamezia Terme e Sibari e coinvolge circa 20.000 lavoratrici. Nella provincia di Reggio Calabria i centri interessati sono: San Giorgio Morgeto, Polistena, Melicucco, Cinquefrondi, Giffone, Laureana, Molochio, Rosarno, Oppido Mamertina, Santa Cristina, Delianova, Sinopoli. Soprattutto nella zona di Rosarno è molto alta la presenza di extracomunitari (circa 3.000) parte dei quali non regolari. In alcuni periodi le lavoratrici vengono collocate al lavoro in aziende di Lamezia Terme, della Piana di Sibari e di Crotona.

Nella provincia di Cosenza: Piana di Sibari e di Cammerata, Corigliano, Rossano, Castrovillari, Trebisacce e i comuni dell'Alto e Basso Ionio. In questa provincia il fenomeno dell'appalto di lavoro a cooperative di copertura è molto significativo. Il salario corrisposto varia dalle 25.000 alle 40.000 lire per ogni giornata di lavoro, mentre il caporale lucra sia sulla contribuzione previdenziale che sul salario. In effetti l'azienda versa al caporale (o alla cooperativa) una retribuzione di circa 52.000 lire.

In provincia di Catanzaro i comuni interessati sono: Lamezia Terme, Filadelfia, San Pietro a Maida, Curinga, Caraffa,

Maida, Cortale, Platania, Conflenti e i comuni delle Serre. In provincia di Vibo Valentia: Calimera, Francica, Ionadi, Rombiolo, S. Calogero, Parghelia, Mileto, Filandari, San Costantino.

I BRACCianti

Sicuramente dall'inchiesta emerge il loro ruolo di vittime e di sfruttati, anche se non possono considerarsi del tutto esenti da qualche responsabilità. Sono vittime innanzitutto di un ambiente economicamente depresso e della grave carenza di opportunità di lavoro soprattutto per le donne. Per queste il bracciantato in agricoltura in alcune zone rappresenta ormai tradizionalmente l'unica occasione di lavoro. La mancanza di alternative costringe quindi questi lavoratori a sottostare ai ricatti dei caporali e degli imprenditori e ad accettare insindacabilmente le condizioni di lavoro che vengono loro imposte. L'arma del ricatto consiste essenzialmente nel lavoro stesso: chi non si sottopone alle condizioni imposte non lavora più.

Le condizioni sono le seguenti:

1) una retribuzione considerevolmente più bassa di quella contrattuale. Gli importi variano a seconda dei lavori e delle province. Si va da un massimo, che è poco più della metà della paga contrattuale, ad un minimo che a volte è meno di un terzo di quella contrattuale o, nel caso di bisogno di ingaggi per il raggiungimento del «numero vitale» di giornate, si arriva ad offrire una prestazione lavorativa senza alcuna retribuzione; mentre gli extracomunitari vengono retribuiti a cottimo (la raccolta del pomodoro ad esempio viene retribuita con diecimila lire a cassetta, più duemila lire che vanno al caporale). Una quota (lire 10.000 circa) viene comunque versata al caporale ufficialmente come rimborso delle spese di trasporto;

2) orari e condizioni ambientali imposti unilateralmente dal datore di lavoro. L'orario varia secondo le necessità di mercato e può andare da poche ore a 14/15 ore

consecutive. Generalmente però va da «sole a sole», il che costringe a risvegli mattutini antelucani e a ritorni tardivi. Il viaggio, che tra andata e ritorno può durare anche più di tre ore, è stato effettuato per anni su mezzi sgangherati e sovraffollati, senza il minimo rispetto delle norme di sicurezza, ma oggi, grazie soprattutto ad una maggiore costanza dell'azione di contrasto, si usano pullman più adeguati. Sono frequenti gli incidenti stradali, anche mortali. Il lavoro è faticoso perchè costringe ad una posizione prona per tutta la giornata. Particolarmente disagiata, soprattutto nella stagione più calda, è il lavoro nelle serre chiuse da teloni impermeabili di materiale plastico che impediscono il ricambio d'aria. In riferimento agli orari di lavoro restano da indagare la condizione delle braccianti madri e i riflessi sulla condizione dell'infanzia, uno spaccato sociale, questo, da sottoporre ad accurata indagine ai fini della completezza dell'inchiesta;

3) abusi di carattere sessuale. Non sono molti i casi ufficialmente emersi e portati all'attenzione dell'autorità giudiziaria. Si ha conferma che comunque i casi ufficialmente accertati rappresentano solo la punta di un iceberg, vista la naturale difficoltà delle vittime a denunciare i fatti. La denuncia comporta infatti una sgradevole pubblicità in un ambiente ancora intriso di pregiudizi, e soprattutto la perdita definitiva di qualsiasi opportunità di lavoro. Nel corso delle audizioni è stato menzionato un processo, celebrato a carico di due caporali imputati di violenza carnale perpetrata ai danni di due lavoratrici nel gennaio 1993 a Villa Castelli (BR), e scaturito a seguito della denuncia-querela sporta dalle due ragazze. In quella circostanza i due caporali avevano costretto le due lavoratrici ad avere rapporti sessuali minacciandole di licenziamento. Un'altra denuncia contro un caporale per violenza carnale e minacce è stata sporta a Grottaglie nell'ottobre del 1995: il processo si è concluso con la condanna del caporale ed il riconoscimento del risarcimento alla parte civile costituita dalla FLAI-CGIL di Taranto. È stato riferito alla Commissione che in alcuni casi le prevaricazioni nei con-

fronti delle giovani si spingono fino all'avviamento alla prostituzione e all'uso di droghe; più diffuso il fenomeno delle molestie sessuali. Sotto questo aspetto l'inchiesta è stata carente. È necessario infatti, ai fini di una conoscenza più completa del fenomeno, approfondire ulteriormente, e con specifiche modalità, l'analisi del contesto socio-culturale entro cui le molestie sessuali, molto diffuse, sono vissute dalle vittime con atavica sottomissione e con la tipica soggezione psicologica che caratterizza la parte più debole;

4) i lavoratori extracomunitari, la maggioranza dei quali non fornita di regolare permesso di soggiorno, sono soggetti ad altre forme di intimidazioni e di ricatti. Una rivendicazione di salari più adeguati e di orari di lavoro meno defatiganti comporterebbe la segnalazione della loro presenza clandestina e il loro rimpatrio;

5) rinuncia alla sindacalizzazione. La rinuncia viene imposta sia dagli imprenditori che dai caporali per conservare le condizioni di sfruttamento attualmente vigenti. Qualsiasi tentativo di sindacalizzazione viene scoraggiato con la minaccia della perdita del lavoro. A parte qualche caso individuale di connivenza con i caporali, i sindacati hanno condotto tuttavia un'azione utile e talvolta coraggiosa volta ad evidenziare il fenomeno a livello locale ed anche nazionale, a suscitare una rivolta quantomeno morale contro i soprusi e le illegalità connesse a questo sistema, a far risaltare le inadempienze e le connivenze degli organi istituzionali. Azioni di carattere sindacale, anche a livello individuale, sono state tentate nel campo dei trasporti, sia direttamente che indirettamente, sollecitando le autorità competenti, come si dirà in seguito. L'errore storico del sindacato, nella lotta al fenomeno del caporalato, è consistito nell'accettare come ineluttabile la sua esclusione dal ruolo di rappresentante della forza lavoro e di agente contrattuale. Se è vero che la contrattazione diveniva sempre più difficile in presenza dei processi di trasformazione produttiva in agricoltura, è anche vero che l'esclusiva attività di patronato, svolta sul versante previdenziale, co-

stituiva un pessimo surrogato delle funzioni storiche del sindacalismo confederale ridotto, agli occhi delle braccianti, ad istituzione burocratica invisa quanto magistratura e forze dell'ordine, se e quando impegnati nell'azione di contrasto.

L'aspetto negativo nel comportamento dei lavoratori consiste nel fatto che essi utilizzano le organizzazioni dei caporali per garantirsi prestazioni previdenziali indebite o per garantirle ai familiari. I caporali, infatti, provvedono all'«aggiustamento del libretto», cioè a procurare ai lavoratori stessi o ad altri il riconoscimento del numero minimo di giornate lavorative per aver diritto a percepire l'indennità di disoccupazione, l'indennità di maternità, l'assegno per il nucleo familiare e, a conclusione della vita lavorativa, della pensione. Spesso l'interesse maggiore di questi lavoratori si rivolge più alle prestazioni previdenziali (retribuzione differita) che alla retribuzione immediata. È evidente che l'attività di caporalato è accentuata e favorita dall'alto tasso di reddito assistito e parassitario presente in agricoltura. Questa attività illegale accentua lo stato di subordinazione del lavoratore al caporale e aumenta il prestigio e il carisma di questi. L'ampiezza e la durata di questo fenomeno è stata resa possibile da un certo grado di complicità o di inefficienza degli organi dello Stato: SCAU, uffici del lavoro, ispettori del lavoro, eccetera. Il sistema infatti garantisce un reddito minimo di sopravvivenza a popolazioni che altrimenti ne sarebbero completamente prive. Funziona cioè, anche se in forme illegali, da ammortizzatore sociale, tollerato e talvolta incoraggiato per ragioni umanitarie e perché idoneo ad evitare disordini e sovvertimenti sociali e politici. Contemporaneamente peraltro contribuisce a diffondere la cultura dell'assistenzialismo e della illegalità, l'abitudine cioè ad aspettarsi dallo Stato la soluzione dei problemi esistenziali e l'abitudine al ricorso a mezzi illeciti ingiustificati dallo stato di necessità.

GLI IMPRENDITORI AGRICOLI

Rappresentano ovviamente la controparte dei lavoratori e sono i titolari di aziende agricole dedite a particolari tipi di colture che richiedono un notevole apporto di mano d'opera per periodi di tempo limitati. Gli esempi tipici di aziende agricole che devono ricorrere all'apporto di lavoratori stagionali esterni, ricercandoli anche a notevole distanza, si concentrano nel Metapontino, nel Tarantino ed in alcune aree della provincia di Bari, ove l'attività agricola si è sviluppata a seguito delle grandi bonifiche realizzate attorno agli anni sessanta. Tuttavia aziende che devono ricorrere all'opera di stagionali, in particolare per i lavori di raccolta del prodotto, sono diffuse in tutte le regioni meridionali (in Campania, soprattutto nel Salernitano, e in Calabria, nella piana di Sibari). In queste aree si è sviluppata un'agricoltura di tipo intensivo per la coltivazione di fragole, pesche, arance e vite. Nelle zone attigue (per esempio del Salento) sopravvive invece un'agricoltura antiquata e frammentata che presenta un'eccedenza di manodopera. Questa è la ragione dei flussi quotidiani di lavoratori dalle aree povere a quelle più ricche.

Del resto il problema della raccolta, che di necessità deve avvenire in tempi rapidi e con assunzioni straordinarie, è un problema che assilla gli imprenditori agricoli anche nelle regioni settentrionali, dove pure, soprattutto negli ultimi tempi, si registra un ricorso a lavoratori extracomunitari (in particolare dei Balcani) reperiti grazie all'opera di intermediari. Per la potatura delle viti e la raccolta dell'uva, ad esempio, si fa ricorso a lavoratori macedoni particolarmente esperti e abili in questa attività. È interessante notare come al Nord, prima che si rendessero disponibili i lavoratori extracomunitari, arruolati clandestinamente e quindi sottopagati, l'attività di raccolta veniva svolta da lavoratori locali, faticosamente reperiti o direttamente dagli imprenditori o tramite gli uffici di collocamento e quindi regolarmente assunti e regolarmente pagati.

La difficoltà di procurarsi tempestivamente manodopera locale induce gli imprenditori agricoli meridionali a ricorrere all'opera dei caporali. Va sottolineato il fatto che il ricorso all'intermediazione illecita di manodopera non è perseguibile penalmente nei confronti dei datori di lavoro, ma solo con sanzioni amministrative. Il fatto poi che questa manodopera sia sottopagata e spesso non assicurata viene giustificato dagli imprenditori con motivazioni economiche, cioè con i prezzi bassi del prodotto, imposti anche dalla concorrenza internazionale. Queste giustificazioni, a volte, sono pretestuose; per valutarne l'effettiva consistenza è necessario un approfondimento della Commissione in ordine al livello di redditività delle produzioni, delle tecniche colturali, delle integrazioni nel ciclo agro-alimentare e conseguenti comparazioni. Si dovrebbe distinguere fra le aziende dedite a coltivazioni povere, come il pomodoro, o incapaci di inserirsi efficacemente nel mercato internazionale, e le aziende che coltivano prodotti di qualità, come le fragole e i frutti esotici, capaci di inserirsi efficacemente sui mercati e di raggiungere quindi alte redditività (40 milioni per ettaro). In generale comunque l'agricoltura meridionale soffre di eccessiva frammentazione, di carenza di imprenditorialità, di incapacità di commercializzare adeguatamente i prodotti che pure sono di ottima qualità e di difficoltà a consorzarsi in cooperative per l'abbattimento dei costi. Tutto ciò si traduce in una redditività aziendale piuttosto bassa che influisce anche sulla capacità degli imprenditori di rispettare gli obblighi contrattuali e assicurativi nei confronti dei lavoratori. È inevitabile quindi che la lotta al caporalato passi attraverso un'azione di risanamento e di ammodernamento delle imprese agricole. È altresì escluso che la ristrutturazione aziendale possa passare esclusivamente attraverso un regime di bassi salari. Il decreto-legge 4 giugno 1990, n. 129, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1990, n. 210, espressamente prevedeva e favoriva la predisposizione di programmi di riallineamento graduale alle retribuzioni fissate dalla contrattazione collettiva nazionale. L'intento di

queste disposizioni era quello di evitare le dichiarazioni mendaci sulla busta paga dei lavoratori e le false dichiarazioni estorte ai lavoratori.

È da ricordare che le agevolazioni contributive previste per le zone disagiate, favoriscono anche molte delle grandi aziende per effetto del mancato aggiornamento del catasto, che ancora classifica le zone bonificate come aree paludose.

Una parte considerevole degli imprenditori agricoli non costituisce nessun rapporto diretto con i lavoratori in quanto vende il prodotto sulla pianta a degli operatori che generalmente sono gli stessi caporali e che in tal modo si trasformano essi stessi in imprenditori agricoli. Un particolare interesse i caporali, e la malavita in genere, dimostrano anche per le proprietà terriere, anche se scarsamente redditizie, giustificabile non solo per ragioni di riciclaggio di denaro sporco. In realtà si tende comunque a costituire delle aziende agricole la cui attività viene artificiosamente gonfiata con false fatturazioni e false assunzioni per mettere in atto truffe nei confronti degli organismi comunitari, dell'AIMA e degli istituti previdenziali.

In alcuni casi peraltro gli stessi imprenditori risultano vittime delle intimidazioni dei caporali. In effetti l'importo complessivo da essi pagato, comprensivo cioè della quota del caporale, non si discosta di molto dalla retribuzione sindacale. Secondo dati attendibili le paghe orarie praticate tramite caporalato dovrebbero essere le seguenti: operaio comune 4.800 lire; qualificato 5.750; specializzato 7.700. Gli importi dei salari riallineati sono i seguenti: 5.500 operaio comune; 6.480 qualificato; 8.480 specializzato. La differenza non sarebbe elevata se non fosse per la quota destinata ai caporali. È molto probabile quindi che spesso il ricorso ai servizi dei caporali derivi da minacce ed intimidazioni. Alcuni imprenditori, che a seguito dell'azione di repressione delle forze dell'ordine hanno tentato di affrancarsi dalla intermediazione dei caporali, hanno visto il loro raccolto distrutto o hanno dovuto rinunciare al successivo raccolto per l'impossibilità di reperire in tempo utile il personale necessario.

I CAPORALI

La figura e la funzione del caporale deriva probabilmente da quella dell'antico fattore incaricato, tra le altre cose, in determinati periodi dell'anno, di reperire la manodopera necessaria alle colture nelle diverse fasi del ciclo agrario. Il moderno caporale può essere un semplice bracciante che ha racimolato in qualche modo la somma necessaria all'acquisto di un automezzo per il trasporto dei lavoratori, unico investimento necessario in questo tipo di attività.

In effetti quello del trasporto sembra essere il ruolo principale del caporale (non a caso viene spesso chiamato «pulmanista») ed è reso necessario dalla distanza che separa i luoghi di residenza dei braccianti da quello di lavoro e dalla assenza di adeguati mezzi di trasporto pubblici. In Campania si è rilevato un consistente trasferimento quotidiano di lavoratori extracomunitari, tramite ferrovia, verso Foggia; in questa stazione vengono poi arruolati dai caporali e smistati nei luoghi di lavoro. In tutte le regioni esistono anche, lungo certe strade, dei punti di raccolta di extracomunitari che vengono smistati nelle aziende agricole di quella regione.

Il pagamento del servizio di trasporto serve da copertura legale per la riscossione della tangente sulla paga giornaliera del lavoratore. È una costante nelle attività illecite quella di camuffarle sotto qualche parvenza di legalità.

La figura del caporale non deve essere confusa con quella della «caporala» che è in sostanza la caposquadra che dirige le fasi della lavorazione e determina i ritmi di lavoro. Il ruolo del caporale è invece quello di reperire, selezionare e trasportare la manodopera. La selezione avviene in base al rendimento, alla professionalità e alla docilità dei lavoratori. Viene cioè data la preferenza ai lavoratori più robusti, a quelli dotati della specializzazione richiesta dal datore di lavoro, a quelli che non creano problemi di carattere sindacale.

Il reperimento deve avvenire spesso con carattere di urgenza entro poco tempo dalla

richiesta pena il deperimento del prodotto da raccogliere. Si ha peraltro l'impressione che l'urgenza sia spesso solo un pretesto addotto dagli imprenditori per il ricorso ai caporali, dato che vi si ricorre anche quando l'urgenza non sussiste. Le procedure del collocamento seguite dagli uffici del lavoro per effetto della farraginosità della legislazione vigente e della lentezza connessa agli adempimenti burocratici, non consentono nè la tempestività nè una opportuna selezione del personale da assumere. Per la verità, sono state anche alcune disposizioni contenute nel decreto-legge 3 febbraio 1970, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 1970, n. 83, a facilitare per i datori di lavoro il ricorso al caporalato. In particolare, l'articolo 13 della legge citata consente al datore di lavoro, nei casi di urgenza (legati a particolari tipi di coltivazioni, contingenze climatiche, ecc.) di assumere manodopera senza il tramite dell'ufficio di collocamento. Spesso, conseguentemente, i datori di lavoro hanno approfittato ed abusato di tale disposizione anche in assenza di specifiche necessità, per demandare ai caporali il reclutamento dei braccianti e conseguentemente non denunciare affatto l'assunzione o denunciare un numero di giornate inferiore al reale.

L'intermediazione illecita di manodopera è sancita dall'articolo 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, e, per quanto riguarda il settore dell'agricoltura, dall'articolo 20 del citato decreto-legge n. 7 del 1970, ma è punita con pene assai lievi, tanto che può essere considerata una delle attività illecite più redditizie e meno pericolose. Come tale non può non interessare la malavita organizzata, sempre pronta a inserirsi nelle aree di attività illecite e redditizie. L'incendio di alcuni automezzi predisposti per il trasporto pubblico dei lavoratori, insieme ad altri episodi di intimidazione personale contro qualche sindacalista, dimostra il coinvolgimento delle cosche in questa attività. Anche l'uccisione di alcuni caporali di colore, viene attribuita alla volontà della malavita organizzata di estendere il proprio controllo su questa attività. L'interesse della malavita sull'attività di caporalato viene in-

centivato dalla possibilità, già ricordata, di estendere questa attività ad altre ancora più redditizie, come le truffe all'AIMA e agli enti previdenziali.

Grazie al controllo monopolistico del mercato del lavoro e all'«aggiustamento» delle posizioni previdenziali, i caporali acquisiscono agli occhi della popolazione di alcune zone delle regioni meridionali un prestigio che rende difficile la lotta contro queste attività illecite. Si è già detto della sostanziale ostilità dei lavoratori all'azione del sindacato. Analoghe difficoltà incontrano gli organi di controllo e l'autorità giudiziaria per la riluttanza dei lavoratori a testimoniare contro i caporali. In alcuni casi sono stati rinvenuti dei questionari con le domande (e le relative risposte) che potevano essere rivolte ai lavoratori dalle autorità inquirenti. Spesso si ricorre a dei prestanome, sia per la titolarità dei mezzi e delle licenze di trasporto, sia per la titolarità delle aziende agricole fantasma. In genere il titolare fittizio risulta nullatenente e in qualche caso è risultato addirittura deceduto. In queste condizioni è estremamente improbabile che l'azione di sanzionamento o di recupero dei debiti previdenziali sia di una qualche efficacia, anche perchè la partita viene formalmente chiusa col sistema del «riscosso per riscosso».

In alcune località (ad esempio Sibari) sono state costituite delle cooperative di lavoratori agricoli, analogamente a quanto avviene soprattutto al Nord. È stato peraltro appurato che, almeno in molti casi, l'iniziativa della costituzione di queste cooperative parte proprio dai caporali che hanno escogitato questa formula per dare una parvenza di legalità alla loro attività. Questa formula sta prendendo piede per estendere l'attività d'intermediazione illecita dal Sud verso il Nord per lavori in agricoltura o nell'edilizia. Il tutto ad opera di qualche caporale.

Il carisma acquisito dai caporali viene spesso utilizzato in campo politico, sia direttamente, sia soprattutto per orientare le preferenze dei votanti verso i candidati o le forze politiche meno impegnati nella lotta al caporalato. Anche questo fatto contribui-

sce a spiegare l'inefficacia sostanziale della lotta al caporalato e l'assenza, fino a questo momento, di provvedimenti veramente efficaci per combattere il fenomeno. Nel prosieguo dell'inchiesta sarà opportuna una specifica valutazione del fenomeno con particolare attenzione a quei comuni del brindisino ad alta concentrazione di caporali come ad esempio Ceglie Messapica, Villa Castelli, Francavilla Fontana.

In conclusione, si può affermare che il caporale sembrerebbe aver svolto una funzione socialmente utile nel reperimento, nella selezione e nel trasporto della manodopera agricola, nei tempi rapidi richiesti dalle attività agricole; funzione che le strutture pubbliche attualmente non sono in grado di assolvere con l'efficacia richiesta. Nello stesso tempo però egli instaura con il lavoratore un rapporto di subordinazione e di sfruttamento così forte che rasenta la schiavitù, utilizzando l'arma del ricatto di un lavoro che solo lui può procurare. La peculiarità della situazione consiste nel fatto che, mentre rapporti di sfruttamento si instaurano tradizionalmente tra datori di lavoro e lavoratori, in questo caso, per le necessità intrinseche dei lavori agricoli, si instaurano tra mediatori e lavoratori. E mentre lo Stato e i lavoratori stessi si sono nel tempo attrezzati per combattere efficacemente forme di sfruttamento padronale, non altrettanto è avvenuto finora nei confronti dei caporali. È una battaglia difficile, ma che deve assolutamente essere combattuta e vinta anche perchè l'impunità del caporalato agricolo potrebbe indurre un'estensione di questo sistema ad altri settori economici, come già sta avvenendo per esempio nell'edilizia.

L'AZIONE DI CONTRASTO

Nelle regioni in cui il fenomeno è stato analizzato si è riscontrato un diverso grado di consapevolezza della sua gravità e un diverso impegno nell'azione di contrasto. È stata generale, nella Commissione, la sensazione che laddove il fenomeno è più evidente, là è sostanzialmente meno grave.

L'evidenza infatti, più che dalla intensità oggettiva del fenomeno, è determinata dall'azione di contrasto che si riesce a mettere in atto. In Puglia, ad esempio, l'impegno degli organi istituzionali, delle organizzazioni dei lavoratori, delle forze politiche, riesce a far concentrare sul caporalato l'attenzione dell'opinione pubblica, non solo locale. In altre province, in particolare della Campania, della Calabria e della Basilicata, dove pure il fenomeno esiste in forme e in dimensioni analoghe, esso è avvolto da un silenzio tale che induce molti, anche fra le stesse autorità preposte al contrasto, a negarne perfino l'esistenza. È un silenzio che assomiglia sinistramente alla «*pax mafiosa*», fondata sull'omertà e la connivenza. Questo è il dato emerso per esempio dal sopralluogo a Caserta, dove le autorità pubbliche tendevano a negare o quantomeno a *minimizzare il problema, mentre l'audizione dei rappresentanti dei lavoratori ne forniva un quadro assai preoccupante, in particolare in riferimento alla condizione dei lavoratori extracomunitari.*

Il grado di consapevolezza determina il grado dell'impegno nella soluzione dei problemi connessi al fenomeno del caporalato, in particolare nei servizi di trasporto, del collocamento e nell'opera di vigilanza preventiva e repressiva. Ma lo scarso impegno e il ritardo nell'azione di contrasto è determinato anche dall'abitudine al fenomeno, per cui esso è ormai stato assorbito come permanente. Per quanto riguarda l'Autorità giudiziaria, l'impegno su altri fronti particolarmente caldi della lotta alla criminalità la distoglie spesso da questo problema che, forse a torto, viene considerato meno urgente. Anche la cronica scarsità di uomini e mezzi contribuisce a rendere meno incisiva questa battaglia, nonostante l'impegno personale di molti operatori.

Nell'azione di contrasto un ruolo rilevante è stato svolto anche dalla Chiesa, (particolarmente attivo è stato in Puglia il Vescovo di Oria) la cui opera è volta alla denuncia dell'immoralità, oltrechè dell'illegalità, dell'intermediazione di manodopera in quanto sfruttamento dell'uomo sull'uomo. Lamentano peraltro gli uomini

di chiesa la sordità di molti ai loro ripetuti appelli.

L'indagine della Commissione si è inizialmente concentrata sulla Puglia, regione per la quale si dispone quindi di un maggior numero di informazioni.

Capillare è da ritenersi l'attività di controllo svolta dagli ispettorati del lavoro di Brindisi e Taranto, soprattutto a partire dagli inizi del 1990. In una riunione del 21 giugno 1993 tenutasi tra il Commissario di governo della regione Puglia, il Capo dell'ispettorato regionale del lavoro e i dirigenti degli ispettorati provinciali del lavoro, si è concordato un coordinamento tra vari uffici e forze di polizia nell'attività di controllo e repressione. Alle varie forze di polizia è stato affidato il controllo sulle strade e agli ispettorati del lavoro quello sulle aziende e sui campi.

Volendo quantificare l'attività svolta, si segnala quanto segue:

l'ispettorato del lavoro di Brindisi, nell'ambito dell'attività di accertamento e repressione delle violazioni alle leggi sul collocamento della manodopera, ha effettuato, dal 1986 al 1995, 1.879 ispezioni, che hanno interessato 20.797 lavoratori ed in particolare:

442 ispezioni nel 1986, che hanno coinvolto 4.446 lavoratori

249 ispezioni nel 1987, che hanno coinvolto 2.940 lavoratori

146 ispezioni nel 1988, che hanno coinvolto 1.690 lavoratori

200 ispezioni nel 1989, che hanno coinvolto 2.002 lavoratori

135 ispezioni nel 1990, che hanno coinvolto 1.528 lavoratori

119 ispezioni nel 1991, che hanno coinvolto 947 lavoratori

82 ispezioni nel 1992, che hanno coinvolto 618 lavoratori

276 ispezioni nel 1993, che hanno coinvolto 3.900 lavoratori

230 ispezioni nel 1994, che hanno coinvolto 2.726 lavoratori

Dal 1993 al 1995 l'ispettorato ha svolto anche servizi speciali in occasione di deter-

minate attività agricole, quali la raccolta del pomodoro e la vendemmia, particolarmente caratterizzate dalla presenza dei caporali.

Nel periodo dal 1° luglio 1993 al 16 settembre 1993, ha effettuato 53 ispezioni in concomitanza con la raccolta del pomodoro, che hanno interessato 547 lavoratori.

Dal 17 settembre 1993 al 20 settembre 1993, con la collaborazione dell'Arma dei Carabinieri, ha effettuato 7 ispezioni, che hanno interessato 161 lavoratori.

Dal 27 settembre 1993 al 26 ottobre 1993 ha effettuato 75 ispezioni, in concomitanza delle campagne per la raccolta del pomodoro e la vendemmia, che hanno interessato 1.236 lavoratori.

Dal 27 luglio 1994 al 30 settembre 1994 ha effettuato 162 ispezioni, in concomitanza con la campagna per la raccolta del pomodoro e la vendemmia, che hanno interessato 373 lavoratori italiani ed un bracciante extracomunitario.

A seguito di tali visite ispettive e di accertamenti cartolari, dal 1988 ad oggi l'ispettorato del lavoro di Brindisi ha accertato, con riferimento alla violazione delle leggi in materia di collocamento: 116 illeciti amministrativi nel 1988; 199 illeciti amministrativi nel 1989; 173 illeciti amministrativi nel 1990; 150 illeciti amministrativi nel 1991; 296 illeciti amministrativi nel 1992; 491 illeciti amministrativi nel 1993; 1.062 illeciti amministrativi nel 1994.

A seguito di tali accertamenti l'ispettorato del lavoro di Brindisi ha provveduto a segnalare alla regione Puglia, all'assessorato all'agricoltura e all'AIMA le ditte recidive in tali violazioni, affinché nei confronti delle stesse si procedesse al blocco delle agevolazioni.

In particolare sono state segnalate 139 aziende nel 1993, 721 aziende nel 1994.

Dal 1981 al 1994, l'ispettorato ha denunciato alla autorità giudiziaria 274 caporali ed in particolare: 50 nel 1981; 34 nel 1982; 21 nel 1983; 16 nel 1984; 28 nel 1985; 13 nel 1986; 9 nel 1987; 9 nel 1988; 2 nel 1989; 6 nel 1990; 17 nel 1991; 2 nel 1992; 46 nel 1993; 21 nel 1994.

Come può notarsi, la flessione nel numero degli accertamenti e delle denunce dal

1986 al 1992 può sostanzialmente ricondursi alla circostanza, sopra menzionata, che in quel periodo i trasporti dei braccianti vennero curati dalla regione Puglia ed effettuati a bordo di mezzi pubblici (con ben 537 corse nel solo 1992).

Per quanto riguarda l'Arma dei carabinieri, la Commissione è in possesso dei dati parziali forniti dalla Compagnia carabinieri di Francavilla Fontana (nel cui territorio hanno sede comuni, quali Oria, Villa Castelli, Latiano, particolarmente afflitti dal fenomeno del caporalato) e Taranto.

Per quanto riguarda gli anni 1993, 1994 e 1995 (primo trimestre) la Compagnia carabinieri di Francavilla Fontana ha provveduto a denunciare rispettivamente 42, 20 ed 1 caporali ed a sequestrare rispettivamente 37, 20, ed 1 mezzi.

Per quanto riguarda il Comando provinciale carabinieri di Taranto,

nel 1990 sono stati effettuati 15 controlli, denunciate 675 persone, denunciati 29 caporali e sequestrati 20 automezzi;

nel 1991 sono stati effettuati 18 controlli, denunciate 102 persone, denunciati 14 caporali e sequestrati 9 automezzi;

nel 1992 sono stati effettuati 26 controlli, denunciata una persona, denunciati 6 caporali e sequestrati 12 automezzi;

nel 1993 sono stati effettuati 50 controlli, denunciate 25 persone, denunciati 28 caporali e sequestrati 22 automezzi;

nel 1994 sono stati effettuati 62 controlli, denunciate 16 persone, denunciati 20 caporali e sequestrati 19 automezzi;

nel 1995 (nel periodo dal 1 gennaio 1995 al 31 maggio 1995) sono stati effettuati 153 controlli, denunciate 11 persone e sequestrati 6 automezzi.

Per quanto di competenza dell'ispettorato del lavoro di Taranto, i caporali denunciati sono stati: uno nel 1990; due nel 1991; quattro nel 1992; sette nel 1993; due nel 1994; cinque nel 1995 (primo trimestre).

Lo stesso ispettorato, nell'ambito dell'attività di accertamento e repressione degli illeciti, relativamente alle leggi sul collocamento della manodopera, ha effettuato: 1.270 ispezioni nel 1990, che hanno coin-

volto 11.920 lavoratori; 1.654 ispezioni nel 1991, che hanno coinvolto 10.864 lavoratori; 992 ispezioni nel 1992, che hanno coinvolto 6.409 lavoratori; 1.037 ispezioni nel 1993, che hanno coinvolto 6.972 lavoratori; 1.107 ispezioni nel 1994, che hanno coinvolto 7.021 lavoratori; 306 ispezioni nel primo trimestre del 1995, che hanno coinvolto 1.915 lavoratori.

A seguito di tali ispezioni l'ispettorato ha accertato, con riferimento alla violazione delle leggi in materia di collocamento: 353 illeciti amministrativi nel 1990; 604 illeciti amministrativi nel 1991; 355 illeciti amministrativi nel 1992; 399 illeciti amministrativi nel 1993; 820 illeciti amministrativi nel 1994; 340 illeciti amministrativi nel primo trimestre del 1995.

Il numero non rilevante dei caporali denunciati dall'autorità giudiziaria, a fronte dell'ingente numero di ispezioni e di controlli effettuati dagli ispettorati del lavoro di Brindisi e Taranto, nonchè dai carabinieri, può giustificarsi con la notevole reticenza dei lavoratori ad indicare la persona che li ha illecitamente avviati al lavoro ed accompagnati presso l'azienda dove prestano la propria attività.

Anche l'ispettorato provinciale del lavoro di Bari ha posto in essere un'azione di contrasto al fenomeno del caporalato. Unitamente a quelli di Brindisi e Taranto, l'ispettorato del lavoro di Bari ha effettuato, tramite un proprio nucleo ispettivo composto da due ispettori e tre militari dell'Arma dei carabinieri, un servizio speciale di vigilanza contro il fenomeno del caporalato dal 27 settembre 1993 al 26 ottobre 1993. In particolare, nella prima parte della giornata, venivano predisposti dei posti di controllo sugli snodi stradali più importanti, solitamente percorsi dai mezzi che trasportano i braccianti sui posti di lavoro. Al controllo dei mezzi è sempre seguito l'interrogatorio dei braccianti trasportati, al fine di individuare ed identificare il caporale per il quale lavoravano. Nella seconda parte della giornata venivano effettuati servizi di vigilanza nelle campagne e presso i magazzini ortofrutticoli. L'ispettorato provinciale del lavoro di Bari ha istituito forme di contatto

costanti con la procura circondariale di Bari (competente per materia nelle indagini sulla violazione delle leggi sul collocamento), presso la quale un sostituto procuratore risulta essere stato incaricato di seguire il fenomeno e le inchieste inerenti il caporalato.

Posti di controllo mobili sono stati effettuati anche dall'ispettorato del lavoro di Foggia, di concerto con l'Arma dei carabinieri.

In particolare, in base ai dati forniti dall'ispettorato regionale del lavoro di Bari, nel periodo dal 26 aprile 1993 al 26 giugno 1993 nella provincia di Brindisi sono stati impiegati cinque gruppi ispettivi (formati da funzionari dell'ispettorato del lavoro, dell'INPS, dell'INAIL, dello SCAU, dell'Arma dei carabinieri), che hanno visitato 37 aziende, controllato 4.068 lavoratori, interrogato 1.146 braccianti, accertato 28 violazioni amministrative alla legge sul collocamento e denunciato alla magistratura 28 caporali, nonchè 1.965 rapporti di lavoro fittizi.

Nella provincia di Foggia sono stati impiegati quattro gruppi ispettivi formati da funzionari dell'ispettorato del lavoro, dell'INPS, dell'INAIL, dello SCAU, dell'Arma dei carabinieri, che hanno visitato 60 aziende, controllato 6.710 lavoratori, interrogato 233 braccianti, accertato 19 violazioni amministrative alla legge sul collocamento e denunciato alla magistratura un caporale e 1.652 rapporti di lavoro fittizi. Nella stessa provincia sono stati altresì impiegati tre gruppi ispettivi, formati da funzionari dell'ispettorato e da militari dell'Arma dei carabinieri, che hanno visitato 137 aziende, controllato 2.719 lavoratori, interrogato 794 braccianti, accertato 51 violazioni amministrative alla legge sul collocamento e denunciato alla magistratura 20 caporali (tra cui, dato significativo, due extracomunitari) e 167 rapporti di lavoro fittizi, controllato 77 automezzi e provveduto al sequestro di uno di questi.

Nella provincia di Lecce sono stati impiegati quattro gruppi ispettivi, formati da funzionari dell'ispettorato del lavoro, dell'INPS, dell'INAIL, dello SCAU, dell'Arma dei Cara-

binieri, che hanno visitato 21 aziende, controllato 7.833 lavoratori, interrogato 103 braccianti, accertato 23 violazioni amministrative alla legge sul collocamento e denunciato alla magistratura 29 caporali e 4.758 rapporti di lavoro fittizi.

Nello stesso periodo la Guardia di finanza ha provveduto, nelle citate province di Brindisi, Foggia e Lecce, ad effettuare rispettivamente 9, 10 e 8 segnalazioni.

Nella provincia di Bari sono stati impiegati tre gruppi ispettivi (formati da funzionari dell'ispettorato e da militari dell'Arma dei carabinieri), che hanno visitato 297 aziende, controllato 3.176 lavoratori, interrogato 3.176 braccianti, accertato numerose violazioni amministrative alla legge sul collocamento, denunciato alla magistratura 10 caporali e controllato 96 automezzi.

Nella provincia di Brindisi sono stati impiegati tre gruppi ispettivi, formati da funzionari dell'ispettorato e da militari dell'Arma dei carabinieri, che hanno visitato 75 aziende, controllato 1.236 lavoratori, interrogato 1.236 braccianti, accertato 30 violazioni amministrative alla legge sul collocamento e denunciato alla magistratura 7 caporali.

Nel periodo da luglio a settembre 1994 l'attività di vigilanza sul lavoro agricolo, espletata dagli ispettorati delle cinque province pugliesi, ha fornito i seguenti dati:

per quanto riguarda la provincia di Bari, sono state eseguite 572 ispezioni, che hanno interessato 5.632 braccianti di nazionalità italiana e 51 extracomunitari; 6 sono stati i caporali denunciati, 35 gli illeciti amministrativi di violazione della legge sul collocamento agricolo accertati, 91 i braccianti interessati a tali illeciti, 24 i lavoratori extracomunitari la cui assunzione è risultata irregolare, 390 sono state le diffide elevate, 46 le segnalazioni ex articolo 20 del citato decreto-legge n. 7 del 1970;

per quanto riguarda la provincia di Brindisi sono state eseguite 162 ispezioni, che hanno interessato 1.653 braccianti di nazionalità italiana e 20 extracomunitari; 12 sono stati i caporali denunciati, 64 gli illeciti amministrativi di violazione della

legge sul collocamento agricolo accertati, 370 i braccianti interessati a tali illeciti, 20 i lavoratori extracomunitari la cui assunzione è risultata irregolare, 162 sono state le diffide elevate, 64 le segnalazioni ex articolo 20 del citato decreto-legge n. 7 del 1970, 85 le segnalazioni ex legge 20 maggio 1970, n. 300;

per quanto riguarda la provincia di Foggia sono state eseguite 159 ispezioni, che hanno interessato 1.656 braccianti di nazionalità italiana e 465 extracomunitari; 5 sono stati i caporali denunciati, 84 gli illeciti amministrativi di violazione della legge sul collocamento agricolo accertati, 150 i braccianti interessati a tali illeciti, 405 i lavoratori extracomunitari la cui assunzione è risultata irregolare, 134 sono state le diffide elevate;

per quanto riguarda la provincia di Lecce sono state eseguite 93 ispezioni, che hanno interessato 943 braccianti di nazionalità italiana e 11 extracomunitari, 17 sono stati gli illeciti amministrativi di violazione della legge sul collocamento agricolo accertati, 71 i braccianti interessati a tali illeciti, 11 i lavoratori extracomunitari la cui assunzione è risultata irregolare, 38 sono state le diffide elevate, 56 le segnalazioni ex articolo 20 del citato decreto-legge n. 7 del 1970, 56 le segnalazioni ex legge n. 300 del 1970;

per quanto riguarda la provincia di Taranto sono state eseguite 296 ispezioni che hanno interessato 2.377 braccianti di nazionalità italiana; 16 sono stati i caporali denunciati, 98 gli illeciti amministrativi di violazione della legge sul collocamento agricolo accertati, 234 i braccianti interessati a tali illeciti, 220 sono state le diffide elevate, 40 le segnalazioni ex articolo 20 del citato decreto-legge n. 7 del 1970.

Nel primo trimestre 1995 l'attività di vigilanza sul lavoro agricolo, espletata dagli ispettori delle cinque province pugliesi, ha fornito i seguenti dati:

per quanto riguarda la provincia di Bari sono state eseguite 27 ispezioni, che hanno interessato 27 braccianti, 27 sono stati gli illeciti amministrativi di violazione

della legge sul collocamento agricolo accertati, 65 i braccianti interessati a tali illeciti, 390 sono state le diffide elevate, 46 le segnalazioni ex articolo 36 legge n. 300 del 1970;

per quanto riguarda la provincia di Brindisi sono state eseguite 16 ispezioni, che hanno interessato 75 braccianti; 16 sono stati gli illeciti amministrativi di violazione della legge sul collocamento agricolo accertati, 31 i braccianti interessati a tali illeciti, 16 sono state le segnalazioni ex articolo 20 del citato decreto-legge n. 7 del 1970, 16 le segnalazioni ex legge n. 300 del 1970;

per quanto riguarda la provincia di Foggia sono state eseguite 84 ispezioni, che hanno interessato 622 braccianti di nazionalità italiana; 8 sono stati i caporali denunciati, 41 gli illeciti amministrativi di violazione della legge sul collocamento agricolo accertati, 206 i braccianti interessati a tali illeciti;

per quanto riguarda la provincia di Lecce sono state eseguite 190 ispezioni, che hanno interessato 529 braccianti, 29 sono stati gli illeciti amministrativi di violazione sulla legge sul collocamento agricolo accertati, 63 i braccianti interessati a tali illeciti, 3 sono state le segnalazioni ex articolo 20 del citato decreto-legge n. 7 del 1970;

per quanto riguarda la provincia di Taranto sono state eseguite 366 ispezioni, che hanno interessato 1.915 braccianti di nazionalità italiana; 3 sono stati i caporali denunciati, 340 gli illeciti amministrativi di violazione della legge sul collocamento agricolo accertati, 350 i braccianti interessati a tali illeciti.

Analoghi accertamenti, tramite gruppi ispettivi misti, sono stati espletati nella provincia di Matera, in particolare a partire dal 1993. I servizi dei gruppi ispettivi si sono intensificati soprattutto nei mesi da maggio a settembre, in concomitanza in particolare con la raccolta dei prodotti. Tale attività è caratterizzata infatti da un impiego di manodopera maggiore rispetto alle altre operazioni colturali. Sono state 1.869 le aziende complessivamente controllate, con partico-

lare riferimento a quelle site nel Metapontino dove risulta impiegata manodopera proveniente dalle province di Brindisi, Cosenza e Taranto. Gli accertamenti ispettivi hanno consentito di verificare, per quanto riguarda il fenomeno del caporalato, situazioni speculari a quelle accertate nelle province pugliesi. Il Metapontino è infatti zona di destinazione di molti braccianti provenienti dalle citate zone.

Per quanto riguarda i dati numerici scaturiti dalle ispezioni:

nel 1990 sono state eseguite 219 ispezioni, che hanno interessato 1.245 lavoratori. Sono stati accertati 105 avviamenti al lavoro in violazione della legge sul collocamento, 65 ritardi nella comunicazione dei licenziamenti e 18 evasioni contributive ai danni dello SCAU. È stato denunciato un solo caporale e 341 sono stati i lavoratori interessati alle infrazioni;

nel 1991 sono state eseguite 346 ispezioni, che hanno interessato 1.260 lavoratori. Sono stati accertati 180 avviamenti al lavoro in violazione della legge sul collocamento, 301 ritardi nella comunicazione dei licenziamenti e 22 evasioni contributive ai danni dello SCAU. Sono stati denunciati 8 caporali, 833 sono stati i lavoratori interessati alle infrazioni;

nel 1992 sono state eseguite 272 ispezioni, che hanno interessato 1.401 lavoratori. Sono stati accertati 135 avviamenti al lavoro in violazione della legge sul collocamento, 198 ritardi nella comunicazione dei licenziamenti e 21 evasioni contributive ai danni dello SCAU. Sono stati denunciati sei caporali, 589 sono stati i lavoratori interessati alle infrazioni;

nel 1993 sono state eseguite 450 ispezioni, che hanno interessato 3.374 lavoratori. Sono stati accertati 265 avviamenti al lavoro in violazione della legge sul collocamento, 207 ritardi nella comunicazione di licenziamenti e 35 evasioni contributive ai danni dello SCAU. Sono stati denunciati 56 rapporti di lavoro fittizi, 7 illeciti ai sensi della citata legge n. 1369 del 1960, 3 ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 943, 2 sono stati gli automezzi sequestrati, 45 i

caporali denunciati, 1.245 i lavoratori interessati alle infrazioni;

nel 1994 sono state eseguite 441 ispezioni, che hanno interessato 2.591 lavoratori. Sono stati accertati 151 avviamenti al lavoro in violazione della legge sul collocamento, 222 ritardi nella comunicazione dei licenziamenti e 23 evasioni contributive ai danni dello SCAU. Sono stati denunciati 12 illeciti ai sensi della citata legge n. 943 del 1986, 17 sono stati i caporali denunciati, 798 i lavoratori interessati alle infrazioni;

nel 1995 sono state eseguite 141 ispezioni, che hanno interessato 725 lavoratori. Sono stati accertati 16 avviamenti al lavoro in violazione della legge sul collocamento, 73 ritardi nella comunicazione dei licenziamenti e 23 evasioni contributive ai danni dello SCAU. Sono stati denunciati due caporali, 243 i lavoratori interessati alle infrazioni.

Caporalato ed assunzioni fittizie sono stati comunque oggetto di attività di vigilanza speciale congiunta, svoltasi nel periodo dal 26 aprile 1993 al 26 giugno 1993, nelle province di Brindisi, Foggia e Lecce. Furono istituiti 13 gruppi ispettivi (cinque a Brindisi, quattro a Foggia, quattro a Lecce) composti da un ispettore del lavoro con funzione di coordinatore, da tre funzionari rispettivamente dell'INPS, dell'INAIL e dello SCAU nonché da un militare dell'Arma dei Carabinieri. Gli accertamenti espletati sono stati diretti, nelle province di Brindisi e Lecce, ad individuare aziende e cooperative agricole inesistenti. Nella provincia di Lecce sono stati invece finalizzati, nell'ambito di aziende e cooperative regolarmente costituite, ad individuare e separare i lavoratori effettivi da quelli fittizi. Presso l'ispettorato del lavoro di Taranto è stato costituito un gruppo di vigilanza integrata, formato da funzionari dell'ispettorato, da militari dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, che ha svolto indagini nei confronti di aziende agricole che abitualmente hanno fatto ricorso ad assunzioni ex articolo 13 del citato decreto-legge n. 7 del 1970 e sono risultate inadempienti nei confronti dello SCAU. L'esito dell'attività ispet-

tiva svolta nel periodo dal 26 aprile 1993 al 26 giugno 1993 ha consentito di recuperare contributi previdenziali pari in tutto a 4 miliardi 466 milioni 510.000 lire.

Connessa al fenomeno delle assunzioni fittizie è la sovrabbondanza degli iscritti negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli. Accurati controlli hanno consentito di accertare che nei citati elenchi risultano iscritti anche casalinghe, contrabbandieri, malviventi in genere e comunque persone che non hanno mai prestato attività lavorativa come braccianti agricoli. Nel 1992, nella provincia di Brindisi vi erano 40 mila iscritti negli elenchi anagrafici dei lavoratori agricoli. Le consequenziali erogazioni previdenziali da parte dell'INPS ammontano, per la sola provincia di Brindisi, a ben 60 miliardi. Nel 1993, anche a seguito di alcune inchieste giudiziarie inerenti ad assunzioni fittizie di braccianti, il numero degli iscritti agli elenchi anagrafici è sceso a 35 mila. Le indagini esperite dall'ispettorato del lavoro e dagli organi di polizia giudiziaria (in particolare dai carabinieri e dalla DIGOS, per quanto riguarda la provincia di Brindisi), così come le inchieste della magistratura, hanno evidenziato che il sistema truffaldino delle assunzioni fittizie funzionava anche grazie alla complicità di dipendenti degli uffici di collocamento e di componenti delle commissioni circoscrizionali. Tale circostanza ha corroborato l'ipotesi che il caporalato non è più un'attività svolta isolatamente, ma si inserisce in un contesto delinquenziale organizzato ed impegnato non solo nella illecita intermediazione nell'avviamento al lavoro della manodopera, ma anche nella perpetrazione di consistenti truffe.

Diverse sono state le inchieste giudiziarie instaurate dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Brindisi. In proposito, in mancanza di dati definitivi, si è accertato che nel periodo dal 24 aprile 1993 al 26 giugno 1993 i cinque gruppi ispettivi formati dal Ministero del lavoro hanno denunciato all'autorità giudiziaria 19 persone per falso in atto pubblico e falso in bilancio e 15 persone (compresi cinque impiegati

dell'ufficio provinciale del lavoro) per associazione a delinquere.

Nel periodo maggio-giugno 1993 un altro gruppo ispettivo, a seguito degli accertamenti espletati, ha proposto alle varie commissioni circoscrizionali operanti nella provincia di Brindisi la revisione delle iscrizioni di circa 800 braccianti.

Nel 1993, in totale, sono stati denunciati all'autorità giudiziaria 55 titolari di aziende agricole (alcune di queste risultate inesistenti), 6 funzionari dell'ufficio del lavoro, 2.912 lavoratori agricoli.

Nel 1994 sono stati invece denunciati alla autorità giudiziaria 85 datori di lavoro, che avevano fittiziamente assunto 2.616 braccianti. Questi gli indici rivelatori delle assunzioni fittizie: la sproporzione tra il numero dei lavoratori assunti (solitamente tramite ufficio di collocamento) e le dimensioni (spesso ridotte) ed esigenze delle aziende presso le quali gli stessi risultano avviati al lavoro; la stipula da parte dei titolari di tali aziende di falsi contratti di affitto di terreni o di acquisto di frutti sulla pianta, al fine di giustificare le richieste di assunzioni.

Lo SCAU, dal canto proprio, si è impegnato nella realizzazione di due progetti. Il primo denominato «Reggio Calabria» - consistente nel riscontro diretto ed accertamento immediato delle differenze tra manodopera occupata, rilevata dagli atti del collocamento, e manodopera dichiarata dalle aziende - ha consentito il recupero di 7.500 giornate nell'arco di un solo anno di lavoro, corrispondenti ad un gettito di 240 miliardi in riscossione.

Il secondo, denominato «Ele» - consistente nella generazione degli elenchi dei lavoratori da confrontare con le denunce aziendali dei datori di lavoro e con gli atti del collocamento - consente di intervenire con attività di vigilanza mirata solo dove vengono rilevate discrasie significative e di evitare i cosiddetti dispersivi controlli a tappeto.

Come già accennato, l'attività di indagine ha consentito di verificare che i fittizi avviamenti al lavoro vengono utilizzati (unitamente alle false fatturazioni) anche quali

artifici per simulare la produzione o commercializzazione di quantitativi di olio inesistente o di altri prodotti che godono di provvidenze comunitarie ed indurre la Comunità europea ad erogare indebitamente contributi e conguagli. Analoghe risultanze sono state fornite dall'ispettorato del lavoro di Catanzaro, per quanto riguarda l'area di sua competenza. Il caporale è divenuto pertanto anche un soggetto attivo nelle truffe ai danni degli enti comunitari, che in varie aree sono gestite e controllate da organizzazioni criminali e di stampo mafioso.

Per quanto riguarda le altre zone oggetto dell'inchiesta della Commissione, ancora scarse appaiono le informazioni fornite. Appare comunque conferinarsi, anche per tali aree, la tardività dell'intervento dello Stato rispetto alla diffusione del fenomeno.

Per quanto riguarda la provincia di Catanzaro, un'intesa tra l'ispettorato provinciale del lavoro ed il responsabile del compartimento della polizia stradale per la Calabria, sezione di Catanzaro, per l'espletamento di una vigilanza speciale sul fenomeno del caporalato, risale solo al 1° luglio 1994 e si è protratta sino al 30 settembre 1994. Ciò ha consentito di inoltrare sette comunicazioni di notizia di reato a carico in tutto di undici persone (tra i denunciati i presidenti di due cooperative) alla procura della Repubblica presso il tribunale di Crotona, ai sensi dell'articolo 27, comma 1, della legge 29 aprile 1949, n. 264, e di denunciare ben 289 persone per truffa.

Prendendo in considerazione il periodo 1990-1995, prima del 1994 era stato accertato e denunciato solo un caso di intermediazione illecita di manodopera nel 1992. Nel 1995, sono state 537 le persone denunciate per truffa e due le persone denunciate per violazione alle leggi sul collocamento dall'ispettorato del lavoro di Catanzaro.

Sempre in base alle informazioni fornite dall'ispettorato, si sono accertate strette connessioni tra avviamenti illeciti in agricoltura, assunzioni fittizie e truffe alla Comunità europea ed agli enti previdenziali anche nella circoscrizione di competenza di quell'ufficio.

II. TRASPORTO

Il problema più grave che le istituzioni non sono riuscite a risolvere e a cui i caporali pongono surrettiziamente rimedio è quello dei trasporti dei lavoratori dai paesi di residenza ai luoghi di lavoro. Si deve tenere presente che in molte regioni del Sud, anche a causa di un'orografia particolarmente accidentata, i trasporti pubblici ordinari sono molto carenti.

Al Nord questo problema viene a tutt'oggi risolto soprattutto con la predisposizione, da parte degli imprenditori, di alloggi di fortuna per i lavoratori stagionali. Al Sud questa era la soluzione adottata fino a qualche decennio fa, quando lo spostamento della manodopera agricola aveva la durata di qualche settimana. La disponibilità di mezzi di trasporto, ha indotto i lavoratori (e in particolare le lavoratrici) a preferire (probabilmente per plausibili ragioni affettive) i disagi di lunghe ore di viaggio stressante pur di rientrare a sera nelle loro abitazioni. Le autorità locali, consapevoli che questo rappresenta il problema nodale della questione caporalato, hanno tentato a più riprese di risolverlo, senza esiti definitivi.

Tanto è avvenuto sin dal 1986, dopo alcuni gravi incidenti stradali, nei quali rimasero vittime alcune lavoratrici che venivano trasportate sul posto di lavoro a bordo di furgoni sovraffollati, condotti da caporali. Numerosi, e non tutti denunciati, sono stati anche dopo il 1986 i sinistri stradali in cui sono rimaste vittime braccianti che venivano trasportate sul posto di lavoro. Impegno della Commissione, ai fini di un completamento dell'inchiesta, è quello di recuperare notizie di avvenimenti, criminosi e no, riferiti all'attività di contrasto e alle manifestazioni del fenomeno negli anni '70 e '80.

Il primo incidente, nel quale morirono tre braccianti, risale al 15 maggio 1980 e si verificò a Ceglie Messapica. A seguito di un mortale incidente avvenuto nell'agosto del 1993, fu indetto dalle organizzazioni sindacali uno sciopero generale del comparto agro-aziendale. La manifestazione ebbe em-

blematicamente luogo a Mesagne, uno dei centri agricoli della provincia di Brindisi maggiormente afflitti dal fenomeno del caporalato.

Il 14 settembre 1993 si tenne una riunione, organizzata dall'allora ministro del lavoro Giugni con i segretari generali delle organizzazioni sindacali FLAI, FISBA e UISBA.

A seguito delle sollecitazioni delle organizzazioni sindacali, la regione Puglia organizzò, a partire dal 1986, il trasporto dei braccianti dai paesi di residenza ai posti di lavoro tramite linee di trasporto. Altra analoga iniziativa venne sollecitata il 30 giugno 1990 dal Prefetto di Brindisi nei confronti della regione Puglia e dell'assessorato regionale trasporti. In quella occasione le organizzazioni sindacali redassero una mappa dei tragitti tra i centri di provenienza dei lavoratori agricoli e le aziende di destinazione. Analoga sollecitazione, perchè la regione istituisse almeno due linee per il trasporto delle braccianti, fu inviata, nel luglio 1990 anche dalla STP (Società Trasporti Pubblici) che comunicò la propria disponibilità ad effettuare tale tipo di servizio. Successivamente il Prefetto di Brindisi autorizzò, con decreto del 23 aprile 1991, la citata STP ad attivare servizi di trasporto per i lavoratori agricoli tra i comuni della provincia di Brindisi e quelli - sede di numerose aziende agricole - di Mola di Bari, Castellaneta, Gioia del Colle, Locorotondo, Rutigliano, Noicattaro, Rocca Imperiale, Pisticci, Rotondella, Metaponto, Montalbano Ionico, Scanzano, Tursi, Nuova Siri, Marconia, Policoro, Bernalda, Polignano. A tale servizio potevano significativamente accedere i braccianti regolarmente avviati al lavoro. Altro decreto venne emanato dal Prefetto il 21 maggio 1992. Anche alcuni comuni, quale quelli di Villa Castelli e di Oria, hanno tentato di organizzare il trasporto delle braccianti attraverso autobus di linea, affidando il servizio ad imprese operanti nell'area salentina.

Dette iniziative peraltro non hanno mancato di suscitare delle perplessità ed anche delle polemiche. Istituito il servizio di trasporto pubblico, era pur sempre necessario

che qualcuno si assumesse l'onere (pur nel rispetto delle leggi sul collocamento) di organizzare e distribuire le squadre di lavoratori. In mancanza di un intervento delle istituzioni per la soluzione del problema dei trasporti, il sindacato si è assunto l'onere di certi adempimenti normalmente svolti dal caporale, con i conseguenti rischi di degenerazioni. Da qui le critiche a questa iniziativa sollevate da alcune parti politiche, da alcune branche del sindacato (quello Lucano) e anche dalla Chiesa locale.

Molteplici furono tuttavia i vantaggi acquisiti con tali iniziative:

i braccianti venivano condotti sul posto di lavoro e riportati a casa con mezzi sicuri;

la gestione del trasporto dei lavoratori veniva sottratta ai caporali, così come la intermediazione nell'avviamento al lavoro; significativamente infatti il trasporto era destinato ai braccianti regolarmente assunti;

le ditte erano indotte, di conseguenza, ad assumere i dipendenti tramite l'ufficio di collocamento;

si eliminavano i rischi di violenze sessuali da parte dei caporali ai danni delle lavoratrici.

Eliminata la intermediazione dei caporali e il conseguente obbligo per i braccianti e le ditte di pagare a questi la tangente, i datori di lavoro, che sottopagavano i braccianti, hanno cominciato a corrispondere ai lavoratori la percentuale sulla paga che precedentemente era destinata ai caporali.

Questa esperienza è durata fino al 1993. Alcune imprese (forse su pressione degli stessi caporali) hanno infatti cominciato ad avvertire la necessità di far svolgere ai braccianti un lavoro straordinario prolungato preferendo ritornare, per ragioni di convenienza, all'intermediazione dei caporali.

In quel periodo sono stati registrati attentati ad alcuni mezzi adibiti al trasporto dei lavoratori (ad esempio a Villa Castelli), nonchè minacce ai sindacalisti maggiormente impegnati nell'azione di contrasto contro il caporalato. Tale reazione induce a ritenere che la illecita intermediazione nell'avviamento al lavoro venga esercitata

non da singoli caporali, bensì venga gestita e controllata da organizzazioni criminali in possesso degli uomini e dei mezzi per gestire un mercato del lavoro molto vasto e per contrastare ed intimidire quanti tentano di opporvisi. La connessione con le organizzazioni malavitose è emersa ancora più evidente in Calabria dove è stato scoperto che i *pullman* che trasportavano i braccianti, trasportavano anche carichi di armi o di droga.

Sembra tuttavia che sul sostanziale fallimento (almeno per ora) del servizio pubblico di trasporto abbiano influito anche altre cause, come la maggiore puntualità e la maggiore capillarità del servizio di trasporto offerto dai caporali.

È evidente che un'azione di contrasto in questo campo passa per un rigoroso controllo delle licenze di autotrasporto pubblico che eviti anche l'utilizzo di prestanome da parte dei caporali. Comuni e regioni hanno sempre concesso con leggerezza le licenze per il trasporto. Sono state autorizzate aziende di trasporto private ad effettuare il servizio per la mano d'opera agricola, senza alcuna verifica che non si trattasse di caporalato. I mezzi sequestrati e mai confiscati sono stati riconsegnati dopo pochi giorni agli stessi caporali che hanno ripreso impunemente a svolgere la stessa attività. La confisca non è stata effettuata neanche per i mezzi dei caporali ultrarecidi, mezzi che potrebbero essere assegnati ai comuni per essere adibiti al trasporto legale dei lavoratori agricoli.

IL COLLOCAMENTO

Un servizio finora assegnato esclusivamente allo Stato e le cui carenze ed eccessive rigidità stanno emergendo anche in sede nazionale è quello del collocamento. L'inefficienza di questo servizio è resa più drammatica nel settore agricolo per le ragioni sopra esposte e fa sì che, in maniera illegale, esso sia surrogato dall'attività dei caporali. Il problema del collocamento è aggravato dalla distanza fra l'area di residenza e l'area di lavoro che ricadono spesso non

solo in due diverse circoscrizioni, ma spesso in province o in regioni diverse. Un tentativo per risolvere il problema è stato esperito, per esempio, nel 1991 con una convenzione fra le commissioni circoscrizionali per il collocamento in agricoltura di Francavilla Fontana e quella di Castellaneta che impegnava i relativi uffici a scambiarsi le informazioni relative alla richiesta e all'offerta di manodopera agricola. L'esperimento, basato su documentazioni cartacee, non ha sortito risultati di rilievo. Si ritiene peraltro che una informatizzazione generalizzata degli uffici di collocamento potrebbe consentire uno scambio di informazioni in tempo reale tale da consentire un utilizzo efficace del collocamento pubblico. È da chiedersi come mai il Ministero del lavoro abbia deciso di informatizzare il collocamento ordinario e non quello agricolo, quando da più di un decennio ormai il sindacato ha posto l'esigenza di avviare un progetto di informatizzazione, almeno in alcuni bacini di mobilità con forte squilibrio fra domanda e offerta di lavoro.

Il ricorso alla intermediazione dei caporali, anziché attingere dalle liste degli uffici di collocamento, consente agli imprenditori di avere a disposizione personale più affidabile, più docile, più qualificato, e di evadere, entro certi limiti, gli obblighi previdenziali. Gli elenchi anagrafici d'altronde sono spesso artificiosamente gonfiati con nominativi di persone non in cerca di lavoro, ma in cerca di sussidi previdenziali.

Le indagini svolte dalle autorità competenti hanno consentito di verificare che i fittizi avviamenti al lavoro vengono utilizzati (unitamente alle false fatturazioni) anche quali artifici per simulare la produzione o la commercializzazione di quantitativi di prodotti agricoli che godono di provvidenze comunitarie ed indurre l'Unione europea ad erogare indebitamente contributi e conguagli. Il caporale è divenuto pertanto soggetto attivo nelle truffe ai danni degli enti comunitari, che in varie aree sono gestite e controllate da organizzazioni criminali. A seguito di tali indagini, pertanto, le commissioni circoscrizionali hanno provveduto a cancellare migliaia di braccianti dagli elen-

chi dei lavoratori. Tali cancellazioni sono state effettuate allorché si è verificato che determinati braccianti risultano essere stati assunti presso aziende coinvolte negli accertamenti riguardanti le assunzioni fittizie.

Numerosissime in proposito risultano le cancellazioni effettuate dalla commissione circoscrizionale per il collocamento di Mesagne. Ciò ha comportato una serie di domande di reiscrizione negli elenchi anagrafici o di ricorsi alla commissione provinciale, avanzati da quanti erano stati cancellati. Alcuni di questi hanno segnalato di avere effettivamente lavorato e di essere stati ingaggiati da caporali presso aziende diverse da quelle presso le quali risultavano assunti. Ciò dimostra ulteriormente la strettissima connessione esistente tra caporalato ed assunzioni fittizie presso ditte inesistenti. Tali cancellazioni, conseguenti ad iniziative dell'autorità giudiziaria e ad accertamenti esperiti dall'ispettorato del lavoro hanno provocato malcontenti e reazioni da parte delle organizzazioni sindacali. Una eventuale reiscrizione negli elenchi anagrafici dei lavoratori cancellati, nella pendenza di un procedimento penale, potrebbe comportare tra l'altro conflitti di competenza tra pubblica amministrazione ed autorità giudiziaria.

Le iniziative giudiziarie e la complessiva azione di contrasto alle false iscrizioni negli elenchi anagrafici, nonché ai conseguenti fittizi avviamenti al lavoro, hanno comunque ingenerato timori diffusi presso i componenti le sezioni circoscrizionali. Molto spesso le riunioni di alcune di queste (in particolare quella di Mesagne) vanno deserte e conseguentemente le decisioni che dovrebbero essere adottate da un organo collegiale vengono prese monocraticamente dal presidente della commissione. Contestualmente il timore di essere coinvolti in vicende giudiziarie ha comportato l'invio all'ispettorato del lavoro da parte delle commissioni di segnalazioni di nessuna valenza, né penale, né amministrativa, con conseguente aggravio dei compiti di vigilanza da parte dello stesso ispettorato.

In altre occasioni le disposizioni di legge vengono applicate dalle sezioni circoscrizio-

nali in maniera pedissequa, aumentando così i tempi per l'avviamento al lavoro della manodopera ed i pretesti perchè i datori di lavoro continuino a rivolgersi ai caporali.

Le false iscrizioni negli elenchi anagrafici e gli avviamenti al lavoro fittizi difficilmente possono avvenire senza una fattiva connivenza dei funzionari degli uffici o quantomeno senza una colposa negligenza nell'espletamento dei compiti istituzionali. I casi di cui si è occupata la magistratura sono emersi in particolare a Mesagne (Brindisi) e a Cerignola (Foggia). In quest'ultima località numerosi funzionari della sezione circoscrizionale del lavoro, unitamente al direttore dell'ufficio provinciale del lavoro di Foggia, sono stati rinviati a giudizio per aver collaborato a «creare rapporti di bracciantato agricolo in tutto o in parte fittizi e, conseguentemente, di perpetrare truffe ai danni dell'INPS relativamente alla percezione di prestazioni assistenziali e previdenziali non dovute».

La prestazione previdenziale prevalentemente oggetto delle truffe ai danni dell'INPS è l'indennità di maternità, anche per gli importi rilevanti e per i modesti requisiti assicurativi che ne danno diritto. In provincia di Caserta è emerso che tale indennità era da tempo oggetto di percezione indebita generalizzata, senza che il locale ispettorato del lavoro riuscisse a porre fine all'abuso. Solo l'intervento di ispettori provenienti da fuori provincia è riuscito a stroncare il fenomeno, che ha lasciato comunque uno strascico di minacce anonime presso il locale ispettorato.

Gli abusi previdenziali di cui sopra sono resi possibili anche dall'applicazione del principio dell'«automaticità delle prestazioni» in virtù del quale le prestazioni sono dovute indipendentemente dall'effettivo versamento dei contributi relativi. È da rilevare inoltre come spesso i comitati provinciali dell'INPS (costituiti da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro), per ragioni di carattere umanitario, in quanto le erogazioni previdenziali costituivano l'unico mezzo di sussistenza per molte famiglie, nell'esaminare i ricorsi avversi alla negazione delle prestazioni, abbiano derogato

dal controllo della sussistenza dei requisiti tecnici e contributivi prescritti, valutando invece di più le condizioni socio-economiche dei richiedenti.

Come già ricordato le nuove norme in materia di collocamento (decreto-legge n. 494 dell'8 agosto 1994, più volte reiterato ed ora decreto-legge 1° febbraio 1996, n. 40) concedendo la facoltà di denunciare entro cinque giorni le avvenute assunzioni, consentono all'imprenditore di ritardare o di non denunciare affatto l'avvenuta assunzione agli uffici del lavoro. Peraltro l'obbligo sancito dal decreto legislativo n. 375 del 1993 della tenuta dei libri aziendali (paga e matricola) e della presentazione del piano culturale, almeno nelle grosse aziende, dovrebbe consentire di limitare gli abusi.

Lo SCAU

Le truffe all'istituto previdenziale erogatore, cioè all'INPS, sono state favorite anche dall'inefficienza dell'istituto delegato alla riscossione dei contributi agricoli: lo SCAU. L'unificazione delle funzioni di riscossione e di quelle di erogazione delle prestazioni, decretata a partire dal 1° luglio 1995, dovrebbe avere l'effetto di ridurre gli abusi. Lo SCAU infatti non disponeva nè di un servizio ispettivo, nè di un servizio legale, nè di archivi informatizzati tali da consentire di verificare in tempo reale le omissioni contributive delle ditte. Lo SCAU di Brindisi ad esempio affidava il recupero dei contributi non versati ad un solo legale esterno, impegnato, tra l'altro, nel disconoscimento dei rapporti di lavoro inesistenti ed in altri complessi compiti di vigilanza.

È facile quindi per i caporali diventare titolari di imprese fittizie per le quali non saranno mai versati contributi o amplificare le assunzioni nelle imprese realmente esistenti. Solo lo SCAU di Brindisi, in base ai dati forniti dal locale ispettorato del lavoro, vanta un credito presso le aziende pari a 200 miliardi di lire. Il credito complessivo di questo ente dovrebbe aggirarsi sugli 8.000 miliardi, sui quali pende inoltre il pericolo della prescrizione.

L'evasione contributiva è altresì agevolata dalla possibilità, sempre ricorrente, per le aziende di ottenere sospensioni, rateizzazioni o condoni. Tutto questo ha contribuito a diffondere in molti lavoratori e datori di lavoro la convinzione infondata che i contributi previdenziali agricoli non dovessero essere versati e a provocare una ribellione anche esplicita ai tentativi messi in atto per ottenerne il versamento.

È difficile pensare che tale stato di inefficienza dello SCAU non sia stato voluto.

Per questo motivo la magistratura ha avviato degli accertamenti, sia a livello nazionale, da parte della Corte dei conti, sia a livello periferico. Anche l'autorità giudiziaria di Brindisi ha ritenuto di avviare indagini al fine di accertare le effettive ragioni del mancato recupero, da parte dello SCAU, dei contributi evasi. Qualche ispettorato del lavoro, al fine di arginare tale fenomeno, ha richiesto alle ditte che beneficiano dei contributi AIMA e che a tal fine richiedono il certificato di rispetto della normativa previdenziale, la regolarità contributiva anche nei confronti dello SCAU, segnalando all'autorità giudiziaria le imprese che hanno dichiarato il falso nell'attestare tale regolarità.

Le responsabilità oggettive dello SCAU si evidenziano anche nel mancato controllo della corrispondenza fra la consistenza dimensionale dell'impresa agricola e il numero degli addetti, controllo che rientrerebbe fra i compiti che le disposizioni vigenti assegnano a questo ente. Se tale controllo fosse stato scrupolosamente effettuato, si sarebbe facilmente evidenziata l'anomalia di aziende di piccole o piccolissime dimensioni territoriali che assumevano un numero eccessivo di lavoratori.

Purtroppo anche nei casi in cui si è potuto giungere alla contestazione degli illeciti contributivi, pochissimi datori di lavoro hanno provveduto a pagare o quanto meno ad obblare la relativa sanzione. Al momento del pignoramento mobiliare che segue il mancato pagamento della sanzione amministrativa, i titolari delle aziende agricole controllate risultano solitamente nullatenenti e privi di beni mobiliari da pignorare.

Ne consegue, da parte dell'ufficio esattoriale, in caso di mancato pignoramento, l'inoltro all'ispettorato del lavoro della richiesta di scarico dal ruolo esattoriale della sanzione ingiunta (sistema del «riscosso per riscosso»).

I LAVORATORI EXTRACOMUNITARI

Risulta oltremodo difficile valutare il fenomeno del caporalato fra gli extracomunitari a causa soprattutto della forte presenza di immigrati non regolari e dell'attuale legislazione sulla immigrazione che, fino ad oggi, non ha consentito di legalizzare il rapporto di lavoro stagionale. Abbiamo sufficienti elementi per ritenere che in alcune aree, soprattutto in Campania, il fenomeno viva all'interno delle stesse comunità di immigrati, che per essere avviati al lavoro si rivolgono a caporali loro connazionali. Spesso peraltro i piccoli coltivatori provvedono direttamente all'assunzione dei lavoratori immigrati nei punti di abituale smistamento.

L'utilizzo illegale dei lavoratori immigrati nei lavori agricoli (con o senza l'intermediazione dei caporali) è un fenomeno rilevante nelle aree della Puglia, della Basilicata e soprattutto della Campania. Nella provincia di Caserta le autorità locali tendono ad escludere l'utilizzo della manodopera straniera nelle attività agricole. I rappresentanti dei lavoratori extracomunitari ascoltati dalla Commissione hanno invece riferito di una numerosa presenza di immigrati, molti dei quali clandestini, impiegati in attività agricole. La documentazione raccolta dalla Commissione evidenzia inoltre che solo in Puglia ad essere coinvolti nel fenomeno del caporalato sono almeno diecimila immigrati non comunitari e in Calabria, solo nella zona di Rosarno, vi sarebbero almeno tremila immigrati, parte dei quali non regolari. In Basilicata la presenza di questi lavoratori è abbastanza sporadica.

La Commissione dovrà indagare sul fenomeno del gran numero di immigrati impegnati, senza alcun versamento contributivo, soprattutto nella raccolta del pomodoro nel

foggiano; analoga azione dovrà essere effettuata anche per la Campania dove il fenomeno è altrettanto evidente.

Le organizzazioni sindacali incontrano gravi difficoltà ad occuparsi di questi lavoratori, anche attraverso operatori di provenienza extracomunitaria, per il timore degli immigrati irregolari a rapportarsi con il sindacato. Del resto è difficile concretizzare qualsiasi forma di rivendicazione o di regolamentazione per lavoratori che ufficialmente non esistono. Le stesse forze dell'ordine lamentano la loro difficoltà a penetrare nel mondo abbastanza chiuso degli extracomunitari per la carenza di una preparazione specifica.

Si è già accennato all'uccisione di alcuni caporali di colore, probabilmente per interferenze con la malavita locale. Molta apprensione ha destato la notizia che uno dei sindacalisti di colore intervistati dalla Commissione da qualche tempo è scomparso senza lasciare traccia. Tutto questo determina l'impressione, confermata da alcuni auditi, che anche la distribuzione illegale della manodopera immigrata sia manovrata dalla criminalità organizzata.

Il caporalato fra gli immigrati si distingue da quello indigeno, sia per le modalità di pagamento (i lavoratori vengono infatti retribuiti a cottimo), sia per i ritmi di lavoro (gli extracomunitari lavorano 10-12 ore al giorno, talvolta anche la notte, col plenilunio) sia per una maggiore mobilità. Si è già accennato ai trasferimenti quotidiani dalla Campania alla provincia di Foggia e, in piccola parte, alla Basilicata. Gruppi di questi lavoratori vengono trasferiti dai caporali di colore dal Mezzogiorno alle regioni settentrionali, seguendo il ritmo stagionale delle lavorazioni. Anche a causa della loro elevata mobilità, le condizioni di vita, soprattutto quelle abitative, sono infime. Generalmente, dove arrivano, gli immigrati occupano abusivamente dei casolari isolati o abbandonati.

Non risulta dagli atti della Commissione che l'arrivo massiccio in Italia di lavoratori extracomunitari abbia inserito consistenti elementi di perturbamento nel mercato del lavoro agricolo, così come tradizionalmente

si era andato configurando, in quanto questi lavoratori vanno generalmente ad occupare gli spazi lasciati vuoti dai lavoratori italiani. Peraltro, a parte i problemi di criminalità ordinaria (che non riguardano i lavori di questa Commissione), l'utilizzo di questi lavoratori ha accentuato i caratteri di illegalità già presenti sul mercato del lavoro agricolo, anche per la presenza di una consistente quota di clandestini il cui collocamento è prevalentemente affidato all'intermediazione dei caporali e di cui anche volendolo fare, non si sarebbe potuto finora regolarizzare la posizione lavorativa. Si sono invece verificate tensioni e scontri fra caporali di diverse etnie e caporali locali in provincia di Foggia, dove, durante la raccolta del pomodoro, si verificano discriminazioni nei confronti della mano d'opera italiana non disponibile ad accettare le stesse condizioni di lavoro degli extracomunitari e quindi costretta alla disoccupazione, in quanto in quei periodi non si praticano altre lavorazioni.

PROPOSTE

La lotta contro il fenomeno del caporalato dovrebbe innanzi tutto passare attraverso il miglioramento generale della situazione economica delle regioni interessate. La creazione di nuove opportunità occupazionali consentirebbe ai lavoratori di sottrarsi al monopolio del mercato del lavoro gestito dai caporali ed ai conseguenti ricatti.

Indispensabile sembra a tal fine anche una parallela rivoluzione culturale:

che modifichi la concezione del lavoro che attualmente viene visto non tanto come un diritto-dovere, ma piuttosto come un «favore», elargito dall'imprenditore, dallo Stato o dal caporale;

che diffonda una maggiore educazione alla legalità, non solo presso i caporali e gli imprenditori, ma anche presso tutta la popolazione, per iniziativa delle istituzioni scolastiche, della Chiesa, del sindacato, dei partiti politici. In particolare è stata sugge-

rita l'opportunità di istituire dei corsi di formazione professionale e culturale riservati alle donne. La pratica dell'illegalità soffoca l'impresa e rappresenta una remora per lo sviluppo. L'impresa che pratica illegalità, che si serve del caporalato, che truffa lo Stato, che non corrisponde i salari contrattuali, riesce a collocare la sua produzione sul mercato in maniera più agevole, ma favorisce il formarsi di condizioni di concorrenza che generano ulteriori illegalità.

Interventi più specifici dovrebbero riguardare:

1) la ristrutturazione normativa ed operativa degli uffici di collocamento;

2) la revisione di alcune delle norme assicurative e previdenziali relative al settore agricolo;

3) il potenziamento degli organi di vigilanza;

4) revisione dei meccanismi contrattuali;

5) l'inasprimento delle pene e delle sanzioni;

6) la soluzione del problema del trasporto.

1) È stata unanimemente riconosciuta la necessità di informatizzare urgentemente gli uffici delle sezioni circoscrizionali per l'impiego per consentirne i collegamenti anche transprovinciali e transregionali. Ciò permetterebbe in tempo reale di rapportare la domanda con l'offerta di lavoro, anche se a distanze considerevoli (per esempio dal Sud al Nord d'Italia), di selezionare rapidamente il personale in base alle qualifiche, di effettuare immediate verifiche sulla regolarità dell'assunzione e sull'assoggettamento agli obblighi previdenziali.

L'idea della liberalizzazione del collocamento, per un settore come quello agricolo che si avvale della mano d'opera avventizia per fasi lavorative, non risolve il problema. Opportuna si rivela invece una nuova politica del lavoro che coinvolga gli enti locali. La chiamata nominativa in agricoltura non ha risolto alcun problema; le aziende non hanno infatti conoscenza alcuna della mano

d'opera che altri reperiscono. Il problema da risolvere è quello della creazione e della gestione di servizi (liste di prenotazione, informatizzazione degli uffici, corresponsabilità dei comuni, province e regioni, bacini, trasporto). Per fare ciò è necessaria una politica nuova e attiva del lavoro che strutturi l'intervento in un mercato, quello del lavoro in agricoltura, che va opportunamente governato salvaguardando i diritti dei lavoratori e delle imprese.

Sembra opportuna una revisione delle norme che consentono ai datori di lavoro di assumere, tramite chiamata nominativa, tutta la manodopera di cui hanno bisogno, imponendo solo una successiva comunicazione all'ufficio di collocamento, entro cinque giorni dall'assunzione. Tale innovazione, se ha sollevato consensi da parte dei datori di lavoro e degli operatori del settore, ha consentito troppo spesso di sfuggire agli obblighi di legge. Sembra quindi indispensabile quantomeno limitare il ricorso alla chiamata diretta ad una aliquota del personale da assumere, subordinandola alla tempestiva successiva comunicazione all'ufficio di collocamento. A tal fine potrebbe essere utile l'adozione di un cartellino assicurativo che il lavoratore dovrà sempre portare con sé e la cui matrice dovrà essere depositata presso un ufficio pubblico.

2) Il passaggio delle competenze dallo SCAU all'INPS è stata una scelta opportuna. Si dovrebbe prevedere ora una riforma degli elenchi anagrafici procedendo ad una loro semplificazione.

Anche il sistema degli sgravi contributivi dovrebbe essere rivisto, escludendo da tale beneficio non solo le imprese che non rispettano i minimi contrattuali, ma anche quelle non in regola con gli obblighi assicurativi. Dovrebbe essere codificato l'obbligo, per le imprese agricole che fruiscono di aiuti comunitari, di certificare la regolarità contributiva. Ciò consentirebbe un controllo incrociato con l'analoga certificazione dell'industria di trasformazione. Un analogo obbligo si dovrebbe imporre all'imprenditore di comunicare all'INPS o all'ispettorato

del lavoro le generalità del compratore del prodotto sulla pianta.

Si ritiene anche opportuno conservare l'obbligo previsto dal decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375, almeno per le medie-grosse aziende, della tenuta dei libri aziendali e della presentazione del piano colturale al fine di consentire un effettivo controllo della regolarità assicurativa e della plausibilità delle denunce. Con il piano di coltura dovrebbe essere data tempestiva comunicazione della previsione di assunzioni nel corso dell'annata agricola, così da consentire un altrettanto tempestivo controllo della veridicità del rapporto ettaro-giornate lavorative. Agevolazioni contributive potrebbero essere previste per le aziende che rispettano i piani di coltura.

Si dovrebbe inoltre procedere ad un urgente aggiornamento del catasto per evitare che vengano classificate come paludose, e quindi suscettibili di sgravi fiscali e contributivi, aree di bonifica che attualmente risultano essere fra le più fertili.

3) Il documento approvato dalla 11ª Commissione permanente del Senato, a conclusione dell'indagine conoscitiva sull'intermediazione del mercato del lavoro nel Mezzogiorno, il 2 marzo 1987, così si esprimeva: «Emerge inoltre con evidenza una insufficienza operativa della struttura del collocamento pubblico e degli ispettorati del lavoro. In proposito si segnala la forte carenza di sedi, di personale, di mezzi finanziari e di strumenti di lavoro, a partire dai telefoni e dai mezzi di trasporto». A distanza di quasi nove anni non resta che confermare questa denuncia risultando la situazione almeno altrettanto grave, soprattutto in riferimento all'ispettorato del lavoro, i cui controlli risultano scarsamente incisivi per mancanza di uomini e di mezzi.

Buoni risultati sembrano essere scaturiti dall'azione di vigilanza coordinata, messa in atto dal personale dell'ispettorato del lavoro, dell'INPS, dell'INAIL, dei Carabinieri e della Guardia di finanza. Anche l'azione della polizia stradale ha dato buoni frutti. Tutti questi interventi debbono peraltro es-

sere resi più frequenti e più incisivi per poter costituire un efficace deterrente contro il collocamento illegale.

4) È stato spesso lamentato, non solo dai rappresentanti degli imprenditori, ma anche dagli organi istituzionali, uno scarso realismo da parte delle organizzazioni sindacali che le sottopone al rischio di controproducenti fughe in avanti. In effetti la realtà imprenditoriale agricola nel Mezzogiorno è molto variegata, essendo rappresentata da aziende di diversissima potenzialità economica. È generale peraltro la tentazione di risolvere le difficoltà economiche attraverso il contenimento (anche illecitamente realizzato) dei costi della manodopera, anziché attraverso l'ammodernamento delle strutture aziendali.

La via maestra è adottare una politica previdenziale e scelte in materia di fiscalizzazione che premiano l'emersione del lavoro nero ed inducano le aziende a considerare conveniente denunciare le giornate piuttosto che occultarle. A tal fine si rivela auspicabile unificare i trattamenti speciali di disoccupazione agricola in una sola modalità e rapportarli al lavoro effettivo prestato. Sarebbe opportuna inoltre una fiscalizzazione più elevata in favore delle aziende che occupino più lavoratori e denunciino più giornate, così come, peraltro, è già definito in linea di principio in una delega data al Governo dalla legge di riforma delle pensioni. Si può prevedere anche la possibilità di fiscalizzare le quote di contribuzione legate alla disoccupazione involontaria per le aziende che, in convenzione da sole o con altre, garantiscano un «nastro» lavorativo annuo superiore a 180 giorni ai lavoratori e alle lavoratrici agricole. Ai lavoratori che rientrano in questi percorsi si può dare un'indennità integrativa speciale giornaliera per le giornate di disoccupazione pari a quella di disoccupazione ordinaria, indennità che può essere erogata direttamente dalle circoscrizioni in cui vengono stipulate le convenzioni interaziendali con «nastri» lavorativi oltre le 180 giornate, anche se altre soluzioni possono essere sperimentate.

5) Sul piano repressivo andrebbero inasprite le pene previste dall'articolo 20 del citato decreto-legge n. 7 del 1970 in materia di intermediazione illecita nel collocamento della manodopera. Tale reato dovrebbe essere sanzionato con la reclusione superiore ad anni 4 e la multa, tanto da rendere possibile l'arresto in caso di flagranza. Ma soprattutto si dovrebbe estendere la norma incriminatrice anche al datore di lavoro, sia pure con diversa gradualità.

Andrebbe prevista una aggravante ai delitti di cui agli articoli 589 e 590 del codice penale nel caso di infortuni o decessi sul lavoro in cui vengano coinvolti lavoratori assunti in violazione del citato decreto-legge n. 7 del 1970. Opportuno sarebbe inoltre un ampliamento delle ipotesi previste dall'articolo 12-quinquies, primo comma, della legge n. 356 del 1992, affinché venga punita la attribuzione fittizia di beni, quali gli autoveicoli, posta in essere al fine di agevolare la commissione di reati in violazione del citato decreto-legge n. 7 del 1970.

La condanna per taluno dei reati dovrebbe prevedere, quale sanzione accessoria, la revoca definitiva della patente di guida e della autorizzazione al trasporto delle persone, nonché la confisca degli automezzi impiegati per il trasporto clandestino della manodopera.

6) La soluzione del problema dei trasporti rappresenta il punto nodale nella lotta contro il caporalato. Si è visto come i tentativi fin qui esperiti abbiano dato risultati abbastanza deludenti. Risulta difficile a questa Commissione suggerire soluzioni diverse da quelle sperimentate, anche perché il problema va ovviamente studiato e risolto sul posto tenendo in debito conto le esigenze di tempestività, di capillarità, di duttilità, di sicurezza. Il problema fondamentale sembra essere quello di individuare il soggetto che possa assumere la responsabilità di questo servizio, garantendone le caratteristiche predette, senza correre il rischio che questo soggetto si trasformi in una controfigura del caporale.

Con questo rilevante interrogativo, dalla cui adeguata risposta dipende in buona parte il successo nella lotta contro il fenomeno del caporalato, si ritiene di poter concludere questa prima relazione sui lavori della Commissione che ha carattere intermedio e non esaustivo. Essa non tiene conto degli esiti delle ultimissime audizioni, di cui non sono ancora disponibili i resoconti stenografici. Un rapporto più completo e un'analisi più approfondita del problema, insieme con più articolate proposte di soluzione, sarà forse possibile fornirli al termine dei lavori di questa Commissione e cioè entro il 30 aprile 1996.

