

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII**
n. **55**

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CAPOZZOLO, CAPONE

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno del caporalato e dello sfruttamento dei lavoratori in agricoltura

Presentata il 9 settembre 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — La dimensione del caporalato nel nostro Paese sta assumendo caratteri drammatici e presenta numeri e dati che raffigurano una situazione in costante e continuo aumento come testimoniato dalla tragedia consumatasi quest'anno nella regione Puglia, nel corso di quella che è stata indicata come l'estate più calda degli ultimi decenni, nella quale si sono registrati almeno quattro decessi tra i braccianti impiegati nella raccolta del pomodoro.

Certamente, nonostante l'eccezionalità climatica, la principale causa di tali decessi non può essere ascritta alle temperature bensì alle gravissime e inaccettabili condizioni di lavoro e di sfruttamento cui sono costretti migliaia di lavoratori — prevalentemente stranieri e cittadini di

Stati non membri dell'Unione europea, ma con percentuali sempre crescenti di manodopera nazionale — da un sistema criminale che opera con spietata determinazione, principalmente attraverso l'operato del caporalato e l'utilizzazione di lavoro irregolare.

Per la verità, tali drammi sono solo gli ultimi di una lunga catena di soprusi e di prepotenze che hanno come teatro le campagne italiane e in special modo del meridione. Lo scorso anno, infatti, le cronache hanno messo in luce il caso di diverse donne provenienti dall'est Europa sfruttate e sottopagate nelle campagne siciliane del ragusano. Queste morti mettono in risalto una realtà d'illegalità, sfruttamento, connivenza e lesione di fondamentali diritti.

Il caporalato in agricoltura rappresenta, ancora oggi, un fenomeno criminale presente in tutta Italia, da nord a sud, e costituisce un costo enorme per le casse dello Stato in termini di evasione contributiva. Come testimoniato dall'osservatorio della CGIL, sarebbero ottanta in Italia i distretti agricoli nei quali il caporalato è particolarmente diffuso e tra questi, in almeno trenta si sono riscontrate condizioni di lavoro che rasentano l'indecenza e l'inciviltà e in ventidue è possibile documentare, attraverso dati diffusi, condizioni di lavoro altamente sfruttato.

La realtà del caporalato, sempre più presente nelle nostre campagne, ha ormai assunto i caratteri di una vera e propria organizzazione criminale ben radicata nel territorio e le cifre di questa indecente pratica fatta di sfruttamento e mancanza assoluta di diritti sono impressionanti.

Una piaga antica che, nonostante gli interventi normativi degli ultimi anni, sembra lontana dall'essere debellata nel nostro Paese.

Un fenomeno che presenta caratteristiche più strutturali nel Mezzogiorno, mentre appare più legato a forme di evasione ed elusione fiscali nel nord d'Italia, e che vede coinvolti, principalmente, i lavoratori immigrati che, per oggettivi motivi di necessità, riconducibili anche al fatto che il lavoro costituisce un requisito indispensabile ai fini di un loro regolare soggiorno nel Paese, risultano maggiormente disposti ad accettare lavori irregolari e sottopagati, con turni massacranti e in condizioni di pericolo per la salute. Tuttavia, negli ultimi tempi, risultano coinvolti anche altri soggetti deboli della società, come i giovani e le donne lavoratrici, cittadini italiani spesso vittime di una crisi economica e di un mercato del lavoro che non è stato sempre in grado di favorire i necessari raccordi con il mondo della scuola, efficaci attività di formazione e adeguate politiche di conciliazione.

Da quanto riportato dall'ultimo rapporto « Agromafie e caporalato » della FIAI-CGIL si apprende che « Secondo le nostre stime sono circa 400.000 i lavoratori che potenzialmente trovano un im-

piego tramite i caporali, di cui circa 100.000 presentano forme di grave assoggettamento dovuto a condizioni abitative e ambientali considerate paraschiavistiche, anche se negli ultimi anni le denunce sono sensibilmente cresciute. Dall'introduzione nel codice penale del reato di caporalato (articolo 603-bis del codice penale) sono circa 355 i caporali arrestati o denunciati, di cui 281 solo nel 2013. Secondo le nostre mappe sono circa 80 gli epicentri dello sfruttamento dei caporali, in 55 di questi epicentri abbiamo riscontrato condizioni di lavoro indecente o gravemente sfruttato. Più del 60 per cento dei lavoratori e delle lavoratrici costretti a lavorare sotto caporale — la maggior parte stranieri comunitari e non — non ha accesso ai servizi igienici e all'acqua corrente. Più del 70 per cento presenta malattie non riscontrate prima dell'inserimento nel ciclo del lavoro agricolo stagionale. Poi ci sono le intollerabili tasse dei caporali che sono pagate dai lavoratori e dalle lavoratrici e da tutti noi in termini di mancato gettito per la fiscalità generale. Solo in termini di mancato gettito contributivo il caporalato ci costa più di 600 milioni di euro l'anno. I lavoratori impiegati dai caporali percepiscono un salario giornaliero inferiore di circa il 50 per cento di quello previsto dai contratti nazionali e provinciali di lavoro, cioè circa 25/30 euro per una giornata di lavoro che dura fino a 12 ore continuative. A questo bisogna aggiungere le "tasse" da corrispondere ai caporali dovute al trasporto (circa 5 euro), all'acquisto di acqua (1,5 euro a bottiglia) di cibo (3,5 euro per un panino) e commissioni varie dovute all'impossibilità di accedere a beni di prima necessità come il cibo e i medicinali. In molti casi, soprattutto al sud, i lavoratori sono costretti anche a pagare l'affitto degli alloggi fatiscenti nei tantissimi ghetti lontani dai centri urbani e da occhi indiscreti. I lavoratori non scelgono di vivere in questi contesti fatiscenti, ma sono costretti a farlo, visto che solo in quei luoghi troveranno un caporale che gli offrirà una giornata lavorativa ».

Anche sul versante dei controlli si è evidenziata la necessità di mettere a regime il sistema delle banche dati esistenti (Ministero dei lavoro e delle politiche sociali, centri per l'impiego, Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - INAIL, Corpo della guardia di finanza e Agenzia delle entrate), nonché di promuovere un'attività ispettiva gestita in modo univoco a livello nazionale, garantendo un efficace coordinamento dei servizi ispettivi, ai fini di un'attività di prevenzione più efficace quale strumento essenziale per assicurare un efficace controllo dello Stato in tutto il territorio nazionale.

Da questo punto di vista riveste una significativa importanza l'istituzione, dallo scorso 1° settembre, ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, della Rete del lavoro agricolo di qualità, cui potranno aderire le imprese interessate, quale organismo autonomo finalizzato a rafforzare le iniziative di contrasto del fenomeno di irregolarità e delle criticità che caratterizzano le condizioni di lavoro nel settore agricolo. Per la prima volta in Italia si istituisce un sistema pubblico di certificazione etica del lavoro e si prevede inoltre l'introduzione di un sistema premiale per le imprese che aderiranno alla Rete ed entreranno nel circuito. Della cabina di regia, presieduta dall'INPS, fanno parte le organizzazioni sindacali, le organizzazioni professionali agricole, insieme ai rappresentanti dei Ministeri delle politiche agricole alimentari e forestali, del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze e della Conferenza delle regioni e delle province autonome, con il compito di definire un piano organico complessivo per il contrasto stabile del lavoro nero e del caporalato, attraverso il pieno coinvolgimento e la collaborazione dei sindacati e delle organizzazioni agricole, dell'industria, della grande distribuzione e di tutte le istituzioni.

I requisiti previsti per richiedere l'iscrizione alla Rete sono: *a)* non avere riportato condanne penali e non avere proce-

dimenti penali in corso per violazioni della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto; *b)* non essere stati destinatari, negli ultimi tre anni, di sanzioni amministrative definitive per le violazioni di cui alla lettera *a)*; *c)* essere in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi.

Pienamente condivisibile appare la volontà espressa congiuntamente dai Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e della giustizia di varare uno specifico atto legislativo finalizzato alla confisca dei beni per le imprese che si macchiano del reato di caporalato, a forme di assistenza legale per i braccianti che denunciano lo sfruttamento, alla possibilità di introdurre la responsabilità in solido per chi sfrutta il lavoro nero, nonché a misure volte a introdurre l'obbligo di comunicazione preventiva degli operai agricoli a tempo determinato, a forme per evitare un uso distorto dei *voucher* e a un'ipotesi di lavoro sul trasporto pubblico dei braccianti, con il coinvolgimento delle regioni.

Tali specifiche misure appaiono oltremodo opportune e coerenti con la complessiva strategia riformatrice sin qui seguita per la realizzazione di un moderno mercato del lavoro e, in particolare, con la prossima istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, in attuazione della legge delega 10 dicembre 2014, n. 183. Negli ultimi anni le organizzazioni criminali che alimentano le proprie finanze con il malaffare sono diventate sempre più un'entità economica in grado di confrontarsi con lo scenario mondiale acquisendo la capacità di avvalersi delle nuove frontiere aperte dal libero mercato e dalla globalizzazione.

La criminalità organizzata nel settore agroalimentare è arrivata a controllare e a condizionare l'intera filiera agroalimentare, dalla produzione agricola all'arrivo della merce nei porti, dai mercati all'ingrosso alla grande distribuzione.

Parallelamente all'aggiornamento del quadro normativo di contrasto del caporalato e dell'utilizzo del lavoro irregolare in agricoltura, appare indispensabile una riflessione sul tema dei prezzi, dei costi di

produzione e di quanto deve essere riconosciuto ai produttori, con il coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutta filiera, dal campo alla tavola, per garantire che dietro tutti gli alimenti, italiani e stranieri, in vendita sugli scaffali non si nasconda la piaga del lavoro nero e del caporalato.

Con la presente proposta di inchiesta parlamentare si intende istituire una Commissione parlamentare di inchiesta monocomerale sul grave fenomeno dello sfruttamento di impiego di manodopera nel settore agricolo. Tale proposta di inchiesta parlamentare nasce dall'esigenza di affrontare in modo diretto e approfondito l'evidente evoluzione che il fenomeno del

caporalato sta compiendo in questi anni nel nostro Paese.

La proposta di inchiesta parlamentare è composta da cinque articoli.

In particolare, l'articolo 1 istituisce, a norma dell'articolo 82 della Costituzione, la Commissione parlamentare di inchiesta, stabilendone le funzioni. L'articolo 2 definisce la composizione della Commissione e la sua durata. L'articolo 3 estende alla Commissione gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria, in linea con quanto previsto dall'articolo 82 della Costituzione. L'articolo 4 dispone dell'obbligo del segreto. L'articolo 5 rimanda l'organizzazione della Commissione a un regolamento interno.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

ART. 1.

(Istituzione e compiti della Commissione parlamentare di inchiesta).

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta, di seguito denominata « Commissione », al fine di indagare sui fenomeni distorsivi del mercato del lavoro concernenti il lavoro nero, il caporalato e lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura.

2. La Commissione ha il compito di accertare:

a) le dimensioni del fenomeno del caporalato in agricoltura, la sua articolazione territoriale e le eventuali caratterizzazioni per le diverse filiere produttive;

b) il rispetto delle regole contrattuali e delle leggi relative al collocamento della manodopera agricola e, qualora ciò sia richiesto da specifiche esigenze connesse all'andamento dell'inchiesta, anche della manodopera impiegata in altri comparti produttivi, nonché la regolarità dei versamenti fiscali e contributivi, in particolare da parte delle imprese beneficiarie di contributi dell'Unione europea, statali e regionali, che impiegano lavoratori sia locali che di Stati non membri dell'Unione europea;

c) il rispetto dei diritti dei lavoratori con particolare riferimento alle condizioni di lavoro, di abitazione, di vita e di salute, nonché alle condizioni igienico-sanitarie dei lavoratori nelle aree agricole;

d) il rispetto delle leggi e dei regolamenti relativi alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, con particolare riferimento alla sicurezza del trasporto di persone, in relazione al fenomeno del caporalato;

e) l'entità e le modalità dell'evasione fiscale e contributiva nelle zone interessate

dal fenomeno del caporalato da parte delle imprese del settore agroalimentare che impiegano manodopera tramite l'intermediazione dei caporali;

f) per i lavoratori originari di Stati non membri dell'Unione europea, il rispetto della normativa concernente l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale nonché, quando si tratti di situazioni di irregolarità, le responsabilità di terzi nell'organizzare e nel favorire il loro ingresso e soggiorno;

g) le condizioni di lavoro della manodopera femminile, le forme di intimidazione, di violenza, di molestia sessuale operate da parte dei caporali e dei datori di lavoro nei confronti delle lavoratrici, nonché il fenomeno della prostituzione legato all'assunzione dei lavoratori;

h) le forme e le dimensioni del collocamento illegale e del trasporto non autorizzato di manodopera a fini di lucro, con particolare riferimento alla penetrazione della criminalità organizzata anche tramite il controllo del trasporto illegale di manodopera, nonché il livello di contrasto e di prevenzione delle istituzioni locali;

i) il funzionamento dei controlli pubblici, nonché le loro efficienza ed efficacia;

l) gli strumenti di prevenzione e di repressione nonché gli interventi socio-assistenziali idonei a combattere il fenomeno del caporalato e ad aiutare le vittime.

ART. 2.

(Composizione e durata della Commissione).

1. La Commissione è composta da venti deputati, nominati dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente.

2. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle sostituzioni che si rendano necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare.

3. La Commissione, nella prima seduta, elegge l'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari.

4. La Commissione conclude i propri lavori entro sei mesi dalla data della sua costituzione e presenta alla Camera dei deputati, entro i successivi sessanta giorni, la relazione finale sulle indagini da essa svolte.

ART. 3.

(Poteri e limiti della Commissione).

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione ha facoltà di acquisire copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto.

3. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando atti e i documenti trasmessi in copia, ai sensi del comma 2, sono coperti dal segreto.

4. Per i fatti oggetto dell'inchiesta parlamentare non è opponibile alla Commissione il segreto di Stato, né quello d'ufficio, professionale o bancario.

5. Per la testimonianza rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

ART. 4.

(Obbligo del segreto).

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 3 e 6.

2. La violazione dell'obbligo di cui al comma 1, nonché la diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi delle leggi vigenti.

ART. 5.

(Organizzazione dei lavori della Commissione).

1. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

2. Le sedute sono pubbliche. Tuttavia, la Commissione può deliberare, a maggioranza semplice, di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi direttamente dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria.

4. Per l'espletamento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e sono stabilite nella misura massima di 50.000 euro.

