

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
Direzione Generale delle Relazioni Industriali  
e dei Rapporti di Lavoro  
Divisione II – Affari Internazionali

C.a. dott. Paolo Onelli

Roma, 30 aprile 2014

Oggetto: OIL – Rapporti del Governo italiano sull'applicazione delle Convenzione n.129/1969 sull'ispezione del lavoro (agricoltura)

Gentile dott. Onelli,

ci riferiamo alla sua lettera del 19/03/2014, per trasmettere le seguenti osservazioni in merito all'applicazione della Convenzione OIL n. 129/1969.

La situazione relativa all'economia sommersa, presenza e lavoro irregolare dei migranti, malgrado le normative esistenti e le assicurazioni del Governo sulle ispezioni è tutt'altro che risolta.

Secondo importanti centri studi come Eurispes, nel 2011 l'economia sommersa era pari a 540 miliardi di euro, quasi il 35% del Pil nazionale. Il Pil prodotto dai cittadini stranieri regolari, impiegati in nero, era stimato in circa il 10% dell'economia sommersa; mentre quello prodotto da migranti irregolari sarebbe vicino ai 10,5 miliardi di euro. Il «nero» appare dunque, nella valutazione dell'Eurispes, uno dei mezzi principali di molti datori di lavoro per affrontare la crisi economica, facendo leva sul dumping lavorativo e sociale piuttosto che competere sul piano degli investimenti produttivi.

In particolare nel settore agricolo, ma anche in quello delle costruzioni, del commercio e dei servizi, non sono pochi i casi di presenza del lavoro sommerso, a volte in condizioni di grave sfruttamento, anche approfittando della ritrosia degli stranieri irregolari a denunciare alle autorità la propria condizione, per timore di essere espulsi dall'Italia.

Non sono poche le situazioni (costruzioni, agricoltura, ecc.) che vedono la presenza di cittadini di provenienza europea o che godono del permesso di rifugiato o per protezione internazionale che continuano a lavorare in condizioni di irregolarità, malgrado l'appesantimento delle pene previste dalla direttiva 2009/52/UE.

Ci sono poi zone agricole (piana di Rosarno, foggiano, piana del Sele, leccese, Sicilia, ecc.) dove si concentra un numero consistente di cittadini stranieri (regolari e non) costretti a vivere e lavorare in condizioni di violazione palese delle norme e dei diritti fondamentali della persona.

Secondo più osservatori, sarebbero almeno 100 mila i lavoratori impiegati in agricoltura sotto caporale, assunti in modo irregolare, pagati in nero, sottopagati; tra loro, più della metà vive in condizioni di assoluto degrado anche dal punto di vista dell'accoglienza, degli alloggi, della possibilità di accesso ai servizi essenziali.

Il 14 settembre 2011 è entrata in vigore la legge 148 (1) che ha introdotto nel codice penale italiano il nuovo reato di Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. La norma va a modificare l'articolo 603 del codice penale (aggiungendo il 603 bis). La nuova legge contro il caporalato sanziona con pene dai 5 agli 8 anni di reclusione *"chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori"*,

Malgrado ciò risultano pochissimi i casi di condanna "per caporalato" ed il fenomeno continua a fiorire indisturbato. Molte le ragioni, alcune delle quali sono:

Il sistema pubblico di collocamento non funziona. Nel caso dei lavoratori agricoli, dove i tempi delle colture sono determinati e inamovibili, a detta di molti operatori ed esponenti delle stesse associazioni datoriali del settore, solo la figura del caporale riuscirebbe a dare risposta tempestivamente alle esigenze dei proprietari agricoli di avere personale a basso costo ed a forte mobilità. Il caporale si occupa anche del trasporto dei lavoratori sul posto di lavoro e in molti casi fornisce alloggi, sia pur fatiscenti, sollevando il proprietario agricolo di molte responsabilità e problemi. Naturalmente una quota del già basso salario va al caporale che si fa anche pagare salato il trasporto, l'alloggio o l'eventuale vitto. Il tutto a detrimento del rispetto dei contratti di lavoro, delle leggi e del rispetto dei diritti umani fondamentali. Minacce e violenze, non di rado, sono utilizzate per soggiogare chi si vuole ribellare.

Non mancano naturalmente anche casi di truffe, con finte assunzioni per far rientrare nelle quote d'ingresso lavoratori provenienti dall'estero (in cambio di lauto compenso), a cui spesso non corrisponde un lavoro vero all'arrivo del cittadino straniero.

Oltre ai ricatti ed alla violenza spesso utilizzati dalle organizzazioni criminali che supportano il caporalato, bisogna aggiungere la paura di molti stranieri a denunciare la propria situazione, per timore di essere fermati dalle autorità ed espulsi. La direttiva 2009/52/UE (2), all'art. 13 stabilisce che gli Stati membri debbano *"provvedere affinché siano disponibili meccanismi efficaci per consentire ai cittadini di paesi terzi assunti illegalmente di presentare denuncia nei confronti dei loro datori di lavoro, sia direttamente sia attraverso terzi designati dagli Stati membri, quali sindacati o altre associazioni"*; purtroppo, la legge n° 109 che ha ratificato la direttiva, non ha recepito il ruolo attivo delle OO. SS. E questo è, oltre che sbagliato dal punto di vista sindacale, un grosso limite alla sua concreta ed efficace applicabilità. Stabilisce anche la possibilità di concedere caso per caso, *"permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata all'eventuale procedimento giudiziario"*. Ma rimane forte la paura dei lavoratori stranieri irregolari di essere espulsi alla fine del procedimento giudiziario (o magari prima) in genere poi impossibilitati a seguire dall'estero la causa legale e

rischiando di perdere i diritti per legge acquisiti. E per chi spesso ha pagato cifre altissime per arrivare in Italia è forte la tentazione di accettare le prepotenze e stare zitti, mancando una adeguato sistema di protezione delle vittime. La legge stabilisce protezioni adeguate solo in caso di gravi e comprovate situazioni di sfruttamento. Una situazione spesso difficile da provare.

In questo senso le ispezioni si scontrano con una situazione magmatica, spesso di difficile definizione; dove caporale e proprietario agricolo da una parte e lavoratore sfruttato dall'altra sono accomunati (per motivi diversi) dal comune interesse di non essere ispezionati o (nel caso) di non fornire prove di irregolarità gli uni per non subire procedimenti e multe, la vittima per non essere espulsa dal Paese. Alcune associazioni imprenditoriali, pur condannando in teoria certe pratiche illegali di lavoro, concludono che attualmente non vi sono alternative a questo sistema, stante le deficienze e le lungaggini burocratiche del pubblico avviamento al lavoro. Non manca poi l'influenza della criminalità organizzata che non si fa scrupolo di intimidire e minacciare i lavoratori, ma anche il sindacato e gli stessi ispettori. C'è poi un oggettivo contrasto di scopo tra chi cerca di colpire il lavoro irregolare, tutelando il lavoratore e punendo lo sfruttamento (attività d'ispezione sul lavoro), e chi come le autorità di pubblica sicurezza hanno l'ordine di monitorare lo status di presenza degli stranieri sul territorio e si propongono come primo obiettivo l'espulsione (o trattenimento nei CIE) dei migranti irregolari. Va ricordato che la Convenzione ILO 143 e la stessa legislazione italiana tutela i diritti contrattuali del lavoratore, anche indipendentemente dal suo status. Secondo queste norme, lo Stato italiano sarebbe obbligato a mettere in condizione il lavoratore sfruttato di ricorrere all'autorità giudiziaria per far riconoscere i propri diritti. Cosa in genere difficile da ottenere, soprattutto se uno viene espulso.

Da parte del sindacato italiano del settore, è stato recentemente presentato un disegno di legge di Riforma del mercato del lavoro agricolo. Nel testo del Disegno di Legge, i tre sindacati del settore Fai - Cisl, Flai – Cgil e Uila – Uil propongono di istituire una "rete del lavoro in agricoltura" che utilizzi le banche dati e la moderna tecnologia informatica dell'Inps per rendere più trasparente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, contrastando così il caporalato ed il lavoro nero.

Una rete aperta a tutti gli interlocutori che, stipulata apposita convenzione, desiderino contribuire: come per esempio centri per l'impiego, Istituzioni Locali, Enti Bilaterali. L'adesione alla rete permetterà inoltre di attribuire alle imprese iscritte incentivi specifici ed il riconoscimento di un marchio distintivo di "lavoro di qualità" spendibile anche all'esterno.

In particolare, Fai-Flai-Uila propongono di creare una "Rete telematica del lavoro in agricoltura", dove sarà possibile monitorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. La "Rete" sarà istituita dalle organizzazioni sindacali e datoriali, d'intesa con l'Inps che metterà a disposizione la propria tecnologia informatica e le sue banche dati. Alla "Rete" aderiscono, attraverso apposite convenzioni, istituzioni locali, centri per l'impiego ed enti bilaterali.

Nella "Rete" il lavoratore potrà trovare un lavoro regolare, basato sul rispetto dei contratti collettivi, senza il rischio di finire vittima del caporalato. I

lavoratori extra-comunitari impiegati in modo illegale potranno presentare denuncia alla "Rete" (che la raccoglierà e la trasmetterà alle autorità competenti), iscrivendosi ad essa e richiedere un permesso di soggiorno provvisorio. Per i datori di lavoro iscritti alla "Rete" è previsto un sistema di premialità, con incentivi e il riconoscimento di una certificazione etica sul "lavoro di qualità". Ai datori di lavoro che assumono manodopera attraverso la Rete è riconosciuto un credito d'imposta per ogni giornata lavorativa dichiarata. La violazione dei contratti collettivi e delle leggi su lavoro e sicurezza comporta la cancellazione dalla "Rete" e la revoca delle premialità (agevolazioni contributive).

Facciamo riferimento alla normativa seguente:

(1) Caporalato - L'art. 12 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 - in vigore dal 13 agosto 2011 -,

convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (la cosiddetta manovra bis), ha introdotto nel Codice penale il nuovo reato di Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. La norma va a modificare l'articolo 603 del codice penale (aggiungendo il 603 bis).

La norma sanziona con pene da 5 ad 8 anni di reclusione: *"chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori"*, identificando, in maniera apparentemente tassativa, gli elementi che identificano lo "sfruttamento".

- la sistematica retribuzione dei lavoratori in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato
- la sistematica violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie
- la sussistenza di violazioni della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, tale da esporre il lavoratore a pericolo per la salute, la sicurezza o l'incolumità personale;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative particolarmente degradanti.

(2) L'articolo 13 della Direttiva 2009/52/UE stabilisce che gli Stati membri debbano "provvedere affinché siano disponibili meccanismi efficaci per consentire ai cittadini di paesi terzi assunti illegalmente di presentare denuncia nei confronti dei loro datori di lavoro, sia direttamente sia attraverso terzi designati dagli Stati membri, quali sindacati o altre associazioni o un'autorità competente dello Stato membro, qualora previsto dalla legislazione nazionale".

Per quanto riguarda il diritto alla difesa del cittadino straniero irregolare, la direttiva al comma 4 dell'art. 13 stabilisce la possibilità che gli stati membri concedano caso per caso, "permessi di soggiorno di durata limitata, commisurata a quella dei relativi procedimenti nazionali, ai cittadini di paesi terzi implicati".

All'art. 14 si stabilisce che siano effettuate ispezioni efficaci e adeguate sul loro territorio ai fini del controllo dell'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Tali ispezioni si basano anzitutto su una valutazione dei rischi effettuata dalle autorità competenti degli Stati membri

(3) La Convenzione ILO 143 sui lavoratori migranti (ratificata dall'Italia nel 191), all'art. 9 comma 1 stabilisce che un lavoratore migrante, anche in caso di presenza irregolare nel territorio di uno stato, "gode della parità di trattamento per sé e la sua famiglia nel rispetto dei diritti derivanti da un cessato impiego, per quanto riguarda la retribuzione, la sicurezza sociale e altri benefici". In caso di controversia, "il lavoratore deve avere la possibilità di presentare il suo caso a un organismo competente, personalmente o tramite un rappresentante" (comma 2).

Restiamo a disposizione per eventuali chiarimenti o precisazioni e inviamo distinti saluti.

Silvana Cappuccio



Piero Soldini



CGIL  
00198 Roma  
Corso d'Italia, 25  
(Tel. 06/8476327/356 - Fax 06/85350323)  
e-mail: [internazionale@cgil.it](mailto:internazionale@cgil.it)

Affiliata alla Confederazione  
Europea dei Sindacati (CES)  
e alla Confederazione Internazionale  
dei Sindacati (CIS)