



Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen,
di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

Audizione sul piano straordinario di contrasto a irregolari procedure di impiego stagionale di extracomunitari nelle attività agricole

(11 maggio 2010)

Presidente,
onorevoli colleghi,

ringrazio per questa audizione che mi consente di illustrare, anche in questa sede, il lavoro che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sta svolgendo per contrastare il lavoro irregolare, in particolare nel settore agricolo, nel rispetto dei principi internazionali di accoglienza e di diritto.

Inquadramento generale

Per inquadrare le azioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in materia ritengo fondamentale partire da alcuni dati sulle dimensioni generali del fenomeno, che ho già posto all'attenzione del Parlamento lo scorso 29 aprile nell'Audizione presso la XI Commissione Lavoro della Camera dei Deputati avente a tema il lavoro nero, il caporalato e lo sfruttamento della manodopera straniera.

Nel 2009 l'ISTAT ha stimato in circa **2 milioni e 966 mila le unità di lavoro non regolare, occupate in prevalenza come dipendenti**. Nello stesso periodo, **il tasso di irregolarità**, calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro, **è stato pari al 12,2%**, con un lieve aumento rispetto al 2008 (11,9%), ma in diminuzione rispetto ai livelli del 2001. Delle 2.966mila unità di lavoro irregolari occupate sul territorio nazionale gli irregolari residenti (italiani e stranieri) rappresentano la componente più rilevante, pari a 1.652mila unità, mentre gli stranieri clandestini ne rappresentano solo una quota marginale stimata in circa 377mila unità (il 12,7%).

L'irregolarità del lavoro è particolarmente accentuata nel Mezzogiorno dove la quota di occupati irregolari sul totale dei lavoratori (dati Istat, 2007) supera il 18%; le regioni del Centro registrano un livello superiore al 10%; il Nord presenta, invece, un livello medio del 9% (Nord-Est 8,6%). **In sostanza nel Mezzogiorno vi è il doppio di lavoro irregolare rispetto al Nord.** Peraltro, il Mezzogiorno continua ad essere l'area meno reattiva agli interventi di contrasto dell'irregolarità. Emblematico è il confronto tra la situazione in Calabria, la regione con i livelli di irregolarità più alti (con una diffusione del fenomeno che ha superato il 27%), e la situazione della Lombardia e del Veneto dove l'irregolarità si attesta di poco sopra l'8%, anche grazie anche alle politiche di regolarizzazione degli stranieri che hanno coinvolto largamente le regioni del Nord.

E' importante sottolineare che **l'agricoltura è il settore con la maggiore incidenza di sommerso.** Il tasso di irregolarità è cresciuto dal 20,9% del 2001 al 24,5% del 2009. I dati evidenziano non solo una crescita costante del fenomeno, ma una sua preoccupante e ampia diffusione nonché una divergenza territoriale. Al Sud il tasso complessivo di irregolarità raggiunge il 25,3% ma con punte estreme in Campania (31%) e Calabria (29,4%); al Centro il tasso medio è pari al 23% ma con il Lazio che presenta il più alto tasso di irregolarità (32,8%); al Nord il dato medio è assai simile 22,9% e si registra il tasso più basso in Trentino-Alto Adige (di poco superiore al 14%). Il fenomeno si acuisce ovviamente nelle colture intensive di tipo stagionale.

Nel settore dell'agricoltura, l'alta incidenza della irregolarità del lavoro al Sud ed in alcune regioni del Centro si combina, più che in altre aree del paese, con condizioni estreme di sfruttamento e con una forte sovrapposizione con fenomeni di illegalità e criminalità vera e propria. Diffusa è la forma del lavoro nero in senso stretto, con condizioni di estremo sfruttamento. I soggetti più esposti sono rumeni, bulgari, polacchi, albanesi, immigrati provenienti dall'Africa equatoriale e dal Nord Africa, ma anche indiani e pakistani.

La grande disponibilità di lavoro clandestino, peraltro, sta alimentando di fatto un circuito produttivo illegale in agricoltura nel Mezzogiorno, dove ampi segmenti dell'intera filiera appaiono fondarsi sulla possibilità di fruire di manodopera a bassissimo costo, non in grado di trattare sul salario e sulle condizioni di lavoro.

I fatti di Rosarno

È in questo contesto più generale che si collocano i fatti di Rosarno.

Ricordo brevemente gli eventi. Il 7 gennaio di quest'anno, a Rosarno, il ferimento di un cittadino extracomunitario, originario del Togo, munito di permesso di soggiorno in corso di validità, ha provocato violente manifestazioni di protesta di un cospicuo numero di cittadini extracomunitari, impiegati saltuariamente per la raccolta degli agrumi in quel territorio. Queste manifestazioni hanno determinato una delicata

situazione di ordine pubblico, riportata alla normalità solo grazie al tempestivo intervento delle Forze dell'ordine.

Nel contempo, già nella serata del 7 gennaio era stata costituita, presso la Prefettura di Reggio Calabria, una apposita Task Force, composta dal Ministero dell'interno e dal Ministero del Lavoro, per promuovere interventi immediati mirati a diminuire la tensione esistente e per verificare le situazioni di irregolarità presenti sul territorio. Preliminarmente è stata affrontata la questione dell'ordine pubblico, insieme al Prefetto di Reggio Calabria, visto il perdurare di una forte tensione tra la popolazione locale e le comunità di extracomunitari presenti nell'area ed è stato stabilito di trasferire un gruppo di immigrati verso il centro di accoglienza di Crotona. Nelle ore immediatamente successive, gli organi competenti hanno proceduto al trasferimento dei cittadini stranieri (complessivamente 748, di cui 428 ospitati al centro di prima accoglienza di Crotona e 320 a quello di Bari) che avevano manifestato la volontà di allontanarsi dal territorio di Rosarno. Altri 330 stranieri hanno lasciato l'area del Crotonese e si sono diretti, in treno o con mezzi propri, verso altre destinazioni. Nei giorni a seguire, una equipe medica ha effettuato l'esame della situazione igienico-sanitaria delle strutture dove erano presenti gli immigrati e delle loro condizioni di salute.

La Task Force, trasferitasi a Rosarno, ha tenuto vari incontri con organizzazioni umanitarie (Caritas) e sanitarie (CRI e Medici senza frontiere) e con mediatori culturali con esperienza maturata nell'ambito dei progetti di prevenzione sanitaria a favore degli immigrati, al fine di velocizzarne il trasferimento, su base volontaria e sotto il controllo delle forze dell'ordine, verso i centri di accoglienza di Crotona e Bari. La Task Force ha incontrato i vertici provinciali delle Associazioni datoriali di categoria (Confagricoltura e Coldiretti) per verificare le azioni necessarie a contrastare il fenomeno di irregolarità che si era determinato.

I controlli

Già a partire dai giorni immediatamente successivi a questi fatti, sono stati avviati **controlli in tutta l'area agricola di Rosarno** e la Direzione provinciale del lavoro di Reggio Calabria ha provveduto a monitorare la situazione dell'utilizzo della manodopera agricola impegnata nella raccolta degli agrumi da parte delle imprese del territorio.

Tale azione ha consentito di ispezionare, nel periodo tra l'11 e il 30 gennaio 2010, **25 aziende agricole: ben 16 di esse sono risultate irregolari:** occupavano 96 lavoratori totalmente "in nero" e 43 lavoratori irregolari.

Nel periodo gennaio-aprile 2010 **sono state ispezionate complessivamente 62 aziende agricole, nelle quali erano occupati 279 lavoratori, di cui n. 163 "in nero" (58,42%).**

L'attività ha riguardato anche accertamenti mirati alla verifica dell'esistenza di rapporti di lavoro fittizi nel settore. In conseguenza di tali controlli sono state trasmesse alla competente Autorità Giudiziaria **89 comunicazioni di reato e sono stati denunciati 540 rapporti fittizi di lavoro.**

Il Piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia nelle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia

Il **settore agricolo** è stato fra i primi ad essere oggetto dell'attenzione delle attività di vigilanza effettuate dal Ministero.

Nel **corso del 2009** sono state ispezionate quasi 9mila imprese agricole, di cui più della metà sono nelle regioni del Mezzogiorno. Sono state trovate 2.700 imprese irregolari, di cui 1.500 nel Sud mentre i lavoratori irregolari sono stati circa 9mila, di cui quasi 6mila nel Mezzogiorno. Di questi quasi 3mila (pari al 30%) erano completamente "in nero". I lavoratori extracomunitari irregolari sono stati circa 1.000, di cui quasi 450 nelle regioni meridionali. Sono state riscontrate, infine, 7.748 violazioni e denunciati 18 caporali, tutti nelle regioni del Sud.

Tuttavia, alla luce di quanto sopra esposto, è stato messo a punto **per il 2010** un programma di ispezioni presso tutte le aziende agricole ed edili, non solo della zona di Rosarno, ma anche degli altri territori più sensibili alle problematiche del lavoro irregolare. Il Consiglio dei Ministri ha poi approvato (28 gennaio 2010) il "**Piano straordinario di vigilanza per l'agricoltura e l'edilizia nelle Regioni Calabria, Campania, Puglia, Sicilia**".

Questo Piano ha **l'obiettivo di contrastare il fenomeno del lavoro irregolare da parte delle imprese agricole ed edili del Mezzogiorno, anche in considerazione delle connesse problematiche di infiltrazioni criminose, dello sfruttamento della manodopera nell'ambito della economia sommersa e della tutela della persona del lavoratore.**

Il piano prevede la realizzazione di azioni congiunte di intervento da parte delle strutture territoriali del Ministero del lavoro, dell'INPS, dell'INAIL e del Comando Carabinieri Tutela del Lavoro, coordinate a livello centrale dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del lavoro. Si darà vita a specifici gruppi operativi composti da ispettori del lavoro, ispettori dell'INPS, dell'INAIL e militari dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Saranno coinvolti anche i locali Commissariati della Polizia di Stato, che si occuperanno, in particolare, delle procedure di identificazione degli eventuali cittadini extracomunitari clandestini per le operazioni di rimpatrio.

Per quanto concerne il **settore agricolo**, **l'azione ispettiva viene orientata sul fenomeno dell'utilizzo di manodopera agricola anche stagionale, sul fenomeno del caporalato e delle truffe ai danni dell'INPS**, realizzate mediante l'instaurazione di fittizi rapporti di lavoro, attività quest'ultima gestita prevalentemente dalle organizzazioni criminali. In particolare, si ritiene opportuno concentrare gli interventi nei confronti di quelle attività di raccolta stagionale di prodotti agricoli che richiedono maggiore impiego di manodopera.

Sulla base di tale scelta è stata pertanto predisposta una calendarizzazione dei citati interventi nei differenti ambiti geografici che tenga conto delle principali colture effettuate nei diversi periodi dell'anno. **L'obiettivo è quello di verificare 10.000 aziende agricole presenti nelle 15 Province interessate (Cosenza, Crotona, Reggio Calabria, Caserta, Napoli, Salerno, Foggia, Lecce, Taranto, Agrigento, Catania, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani).**

Il coordinamento delle iniziative di vigilanza a livello regionale e provinciale – fermo restando quello di livello nazionale della Direzione generale per l'Attività Ispettiva – sarà svolto in sede Prefettizia, in considerazione anche dell'esigenza di risolvere le problematiche connesse con l'eventuale fenomeno dell'impiego di manodopera extra-comunitaria clandestina nei settori in questione.

Più in particolare, per quanto attiene al livello regionale, si provvederà alla pianificazione delle operazioni mediante appositi incontri – da tenersi con cadenza bimestrale – presso le Prefetture dei capoluoghi delle Regioni coinvolte. In tali sedi saranno esaminate e confrontati i dati a disposizione delle varie fonti informative di livello regionale, al fine di pervenire a una programmazione degli interventi ispettivi secondo modalità strategiche ed operative condivise.

Con riferimento, invece, all'attività di coordinamento a livello provinciale, è prevista l'effettuazione di incontri mensili finalizzati a definire i dettagli più propriamente operativi, quali i luoghi e la date degli accessi, nonché a modulare l'intervento delle forze ispettive in base al singolo obiettivo selezionato.

Per quanto concerne le singole Regioni coinvolte nel Piano, modalità operative differenziate saranno seguite nel settore agricolo, necessarie per la buona riuscita degli interventi ispettivi che si svolgeranno fino al mese di dicembre 2010 e saranno effettuati dal personale dei vari soggetti coinvolti (ispettori del lavoro, funzionari di vigilanza dell'INPS e dell'INAIL, militari dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza). L'intervento delle Forze dell'ordine, garantito dalle locali Prefetture, sarà concordato presso ciascuna sede provinciale a seconda della tipologia dell'intervento e delle dimensioni dell'azienda da ispezionare.

Regione Calabria

Le vigilanze nel settore agricolo riguarderanno le principali colture presenti nelle Province interessate (agrumi, olive, uva, finocchi, patate). Delle 2.000 aziende agricole da verificare previste dal Piano straordinario, sono state attualmente pianificate le seguenti:

- COSENZA n. 250
- CROTONE n. 300
- REGGIO CALABRIA n. 72

Le unità degli Enti coinvolti opereranno in squadre, secondo la seguente ripartizione:

- COSENZA n. 5 gruppi ispettivi misti

- CROTONE n. 2 gruppi ispettivi misti
- REGGIO CALABRIA n. 3 gruppi ispettivi misti

Regione Campania

Le attività nel settore agricolo si svolgeranno secondo la calendarizzazione predisposta per ciascuna delle Province interessate, che tiene conto delle principali colture effettuate nei diversi periodi dell'anno (fragole, patate, pesche, susine, albicocche, nocciole, tabacco, pomodori, olive). L'obiettivo è quello di verificare n. 2.500 aziende agricole, così ripartite:

- CASERTA n. 1.050
- NAPOLI n. 400
- SALERNO n. 1.050

Le unità degli Enti coinvolti opereranno in squadre, secondo la seguente ripartizione:

- CASERTA n. 8 gruppi ispettivi misti
- NAPOLI n. 2 gruppi ispettivi misti
- SALERNO n. 6 gruppi ispettivi misti

Regione Puglia

Le vigilanze nel settore agricolo riguarderanno le principali colture presenti nelle Province interessate (carciofi, finocchi, zucchine, pomodori, pesche, uva, olive, angurie, patate, melanzane, peperoni) L'obiettivo è quello di verificare n. 3.000 aziende agricole, così ripartite:

- FOGGIA n. 1.500
- LECCE n. 600
- TARANTO n. 900

Le unità degli Enti coinvolti opereranno in squadre, secondo la seguente ripartizione:

- FOGGIA n. 5 gruppi ispettivi misti
- LECCE n. 2 gruppi ispettivi misti
- TARANTO n. 3 gruppi ispettivi misti

Tavoli Permanenti

In merito alla tematica in questione, nell'ambito di apposite riunioni tecniche di coordinamento tenutasi a Caserta e a Bari, che hanno avuto ad oggetto le problematiche connesse con l'immigrazione clandestina, il lavoro irregolare, lo sfruttamento della manodopera nei lavori agricoli e agli insediamenti abusivi di

lavoratori extracomunitari, è maturata la decisione di **promuovere momenti di coordinamento e di riflessione per l'analisi approfondita delle situazioni critiche sotto il profilo socio-ambientale, suscettibili di dare luogo a degenerazioni anche nel campo della sicurezza.**

Sono stati pertanto costituiti - su iniziativa del Ministro dell'Interno - **“Tavoli Permanenti”** presso le Prefetture di Bari e Napoli, che riuniscono, oltre ai rappresentanti delle Forze dell'Ordine, anche i rappresentanti dei Ministeri del Lavoro, dello Sviluppo Economico e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, delle Regioni Campania e Puglia, degli Enti locali e delle categorie produttive.

I lavoratori stagionali per l'anno 2010 (flussi)

Il decreto flussi stagionale per l'anno 2010 autorizza l'ingresso regolare di 80mila lavoratori extracomunitari per attività stagionali nel settore dell'agricoltura e del turismo. Ad oggi le domande di nulla osta al lavoro presentate sono 36.800. L'elevato numero di quote disponibili consente a tutti i datori di lavoro che ne hanno la necessità di usufruire di lavoratori immigrati regolari e pertanto **il diffuso fenomeno del “lavoro nero”, in particolare nel settore dell'agricoltura, non è riconducibile a un problema di scarsità di quote di ingresso.** Ciò risulta evidente da una analisi dei dati del 2009, dove emerge un grande divario tra i nulla osta per lavoro stagionale rilasciati (34.668) e le effettive richieste avanzate per il rilascio del permesso di soggiorno (solo 11.719). Per il settore agricolo i nulla osta rilasciati sono stati 29.158 mentre le effettive richieste di permesso di soggiorno sono state 9.280

Con particolare riferimento alle Regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, i dati contenuti nelle tabelle qui allegate evidenziano una maggiore discrasia tra i nulla osta rilasciati e le richieste di permesso di soggiorno, confermando pertanto una più ampia diffusione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo.

REGIONE CALABRIA

	Domande Presentate	Quote DPCM 20.03.09	Nulla Osta Rilasciati	Visti Rilasciati	Richieste PDS (209)
CATANZARO	570	400	295	105	33
COSENZA	2.109	1.450	626	181	25
CROTONE	3.871	2.900	1	0	0
REGGIO CALABRIA	1.133	600	191	68	16
VIBO VALENTIA	99	50	23	14	13

TOTALE	7.782	5.400	1.136	368	87
---------------	--------------	--------------	--------------	------------	-----------

REGIONE PUGLIA

	Domande Presentate	Quote DPCM 20.03.09	Nulla Osta Rilasciati	Visti Rilasciati	Richieste PDS
BARI	1.229	700	329	173	64
BRINDISI	363	250	85	54	30
FOGGIA	7.853	4.500	2.357	1.083	285
LECCE	911	700	385	203	69
TARANTO	856	550	281	165	45
TOTALE	11.212	6.700	3.437	1.678	493

REGIONE CAMPANIA

	Domande Presentate	Quote DPCM 20.03.09	Nulla Osta Rilasciati	Visti Rilasciati	Richieste PDS
AVELLINO	141	80	7	2	2
BENEVENTO	195	750	74	49	38
CASERTA	4.058	2.500	518	109	43
NAPOLI	2.043	1.500	287	110	7
SALERNO	3.573	2.520	1.047	107	46
TOTALE	10.010	7.350	1.933	377	136

REGIONE SICILIA

	Domande Presentate	Quote DPCM 20.03.09	Nulla Osta Rilasciati	Visti Rilasciati	Richieste PDS
AGRIGENTO	199	50	8	1	0
CALTANISSETTA	417	140	4	2	1
CATANIA	641	300	30	17	8
ENNA	365	150	28	14	5
MESSINA	241	180	51	24	16
PALERMO	435	180	49	15	5
RAGUSA	8.210	3.100	346	25	1
SIRACUSA	1.759	1.500	9	0	0
TRAPANI	258	100	81	56	44
MESSINA	241	180	51	24	16
PALERMO	435	180	49	15	5
TOTALE	13.201	6.060	706	193	101

Fonte Ministero Interno (Dati al 19.12.2009)

Occorre pertanto contrastare comportamenti di “elusione” della legislazione vigente da parte di soggetti che presentano numerose richieste di nulla osta al lavoro agli sportelli unici per l’immigrazione senza dar corso alle assunzioni una volta che i lavoratori stranieri abbiano ottenuto regolare ingresso in territorio italiano.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero dell’Interno, insieme al Ministero degli Esteri e all’INPS, stanno pertanto rielaborando le procedure al fine di rendere i controlli relativi alla effettiva assunzione del lavoratore ancora più stringenti. In particolare, in analogia a quanto già previsto per le domande di emersione dal lavoro irregolare ex L.102/09, la modifica cui si sta lavorando consiste nella **obbligatorietà, per il lavoratore extracomunitario che entra nel territorio italiano a seguito del rilascio del visto per lavoro stagionale, di sottoscrivere il contratto di lavoro presso lo sportello unico per l’immigrazione alla presenza del datore di lavoro.** Il datore dovrà, entro 48 ore, effettuare la relativa dichiarazione di assunzione, creando così un collegamento più stringente tra possesso del permesso di soggiorno e effettiva assunzione.

Il problema dell’alloggio

Nell'ambito del **Programma operativo nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006"** è stata realizzata un'indagine conoscitiva sul disagio abitativo nei contesti urbani ed extraurbani di quattro regioni dell'obiettivo 1 (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), al fine di disporre di elementi utili per la realizzazione di interventi mirati verso situazioni di disagio, che interessano, in modo particolare, i migranti impiegati nel settore agricolo. Da essa è emersa l'opportunità di svolgere attività di informazione e sensibilizzazione territoriale, di ampliare l'offerta di servizi di intermediazione abitativa e di garanzie a supporto della locazione, nonché di sperimentare nuove modalità di offerta abitativa anche attraverso formule innovative come l'autocostruzione o l'autorecupero.

Partendo dalle conclusioni di questa ricerca, **il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha finanziato 26 progetti su tutto il territorio nazionale con il "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati"**, istituito con la legge finanziaria 2007. Il Ministero nell'ultimo triennio ha destinato a tale tematica 20 milioni di euro.

Legislazione italiana ed europea

La Legge 15 Luglio 2009, n. 94 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" ha introdotto l'articolo 1, comma 27 che modifica l'articolo 12 del TU 286/1998 "Disposizioni contro le immigrazioni clandestine", **introducendo sanzioni più severe contro coloro che commettono azioni tese a favorire l'ingresso illegale nel territorio nazionale.**

Anche prima dell'entrata in vigore della Legge 94, la normativa italiana conteneva pene severe per lo sfruttamento di lavoratori illegali. Ciò si pone in assoluta coerenza con il quadro normativo internazionale, in particolare con il complessivo sistema di Convenzioni e strumenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, nonché con quanto previsto dalla recente **Direttiva europea 2009/52/CE 18 giugno 2009** del Parlamento europeo e del Consiglio, che introduce "Norme minime relative a sanzioni e a **provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare**".

Criticità e azioni a contrasto

Onorevoli colleghi,

purtroppo la grande disponibilità di lavoro irregolare e clandestino sta alimentando di fatto un circuito produttivo illegale nel settore della agricoltura nel Mezzogiorno.

Ampi segmenti dell'intera filiera appaiono fondarsi sulla possibilità di fruire di manodopera a bassissimo costo, non in grado di trattare sul salario e sulle condizioni di lavoro nel rispetto delle norme inderogabili di legge e di contratto collettivo.

In agricoltura è diffusa la forma del lavoro nero in senso stretto, con condizioni di estremo sfruttamento.

I soggetti più esposti sono rumeni, bulgari, polacchi, albanesi, immigrati provenienti dall'Africa equatoriale e dal Nord Africa, ma anche indiani e pakistani.

Caporalato

L'agricoltura, insieme all'edilizia, è il settore che maggiormente risente dell'odioso fenomeno del caporalato.

Entrando nello specifico dell'attività lavorativa, infatti, le informazioni disponibili ci mostrano **un mercato del lavoro in cui l'accesso è quasi completamente nelle mani dei cosiddetti "caporali"**, che da un lato utilizzano il passaparola delle reti informali e dall'altro lato attingono al bacino della manodopera straniera in ben definiti luoghi di "concentramento".

Il "caporale" (che è spesso, ma non sempre, di nazionalità italiana), oltre a determinare l'accesso al lavoro, svolge anche un ruolo di "controllo" e di "mediazione" col datore di lavoro.

Il caporalato, insomma, governa la filiera; e non è solo reclutamento e intermediazione domanda/offerta, ma assume forme più articolate o "organizzate" (reclutamento dei lavoratori nei loro Paesi di origine mediante accordi con cooperative locali).

Doppio reddito

Inoltre, nell'ambito agricolo al Sud **la possibilità di ricorrere alle misure di protezione del reddito sotto forma di indennità di disoccupazione, ha finito per alimentare un sistema di doppia percezione di reddito realizzato in accordo con i datori**, che vede i lavoratori agricoli scegliere di rendersi disoccupati per poi lavorare in modo irregolare, così da cumulare al sussidio ricevuto anche il reddito derivante dal lavoro prestato nel periodo di disoccupazione ufficiale.

Oggi questo fenomeno ha assunto una forma ancora più grave, con la diffusione di lavoratori fittizi che dichiarano all'INPS attività mai prestate, denunciate al solo fine di far percepire a falsi lavoratori i previsti benefici economici e previdenziali per la disoccupazione (anch'essa fittizia), creando un flusso di contributi che finiscono nelle tasche dei falsi prestatori e dei datori spesso sotto il diretto controllo di gruppi criminali.

Infortuni sul lavoro

La situazione sin qui descritta incide non solo sul rispetto delle norme di legge e contratto collettivo ma anche sui diritti fondamentali della persona tra cui il diritto alla tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Come indicano le rilevazioni dell'INAIL, l'agricoltura è infatti (insieme all'edilizia) il settore che maggiormente risente degli infortuni sul lavoro.

L'intreccio tra sommerso, caporalato e criminalità vede tra le principali vittime lavoratori stranieri senza permesso di soggiorno cui vengono affidate le mansioni più dequalificate e usuranti.

Ovviamente, questo stato di profonda illegalità e la pesantezza di alcune mansioni volontariamente riservate ai lavoratori irregolari è causa frequente di numerosi infortuni sul lavoro, talvolta anche fatali.

Piano triennale per il lavoro

Nell'ambito del piano triennale per il lavoro, che presenterò nei prossimi giorni, una delle tre linee di azione sarà espressamente dedicata a **liberare il lavoro dalla illegalità e dal pericolo** avviando un piano straordinario di ispezioni potenziando in termini soprattutto qualitativi le attività di vigilanza che saranno orientate prioritariamente alla repressione delle violazioni sostanziali. A partire da quelle più gravi che, come visto, spesso costituiscono un pericolo imminente per l'incolumità della persona che lavora.

In questa prospettiva, **la macro-direttiva ai servizi ispettivi del 18 settembre 2008** – nel rilanciare l'ambiziosa impostazione, in chiave preventiva e promozionale delle funzioni ispettive e di vigilanza in materia di lavoro e previdenza sociale, delineata con la legge Biagi e il relativo decreto di attuazione (d.lgs. 124 del 2004) – **ha già consentito una profonda modifica del sistema delle ispezioni in materia di lavoro e legislazione sociale** che sono ora indirizzate verso obiettivi qualitativi, più che meramente quantitativi.

Ricordo che lo scorso anno sono state ispezionate **303.691** aziende, delle quali n. **175.144** sono risultate irregolari, con una diminuzione complessiva di interventi del -3,64% ben al di sopra, quindi, della diminuzione del 17% ipotizzata ad inizio anno. Là dove i dati indicano un incremento sostanziale della gravità delle irregolarità riscontrate. Le violazioni formali sono infatti diminuite del 23% (da 26.358 del 2008 a 21.369 del 2009), mentre l'incremento delle violazioni sostanziali è evidenziabile dall'elenco di seguito riportato:

- **massiccia sanzione per lavoro "nero": n. 40.108** nel 2009 a fronte di **24.781** violazioni riscontrate nel 2008 **(+61%)**;
- **violazioni della disciplina degli appalti e della somministrazione: n. 6.649** ipotesi di reato rilevate nel 2009 a fronte di **1.782** nel 2008 **(+273%)**;
- **violazioni in materia di orario di lavoro: n. 27.761** riscontrate nel 2009 a fronte di **10.911** nel 2008 **(+154%)**;
- **violazioni della disciplina dello Statuto dei Lavoratori: n. 1.042** nel 2009 a fronte di **288** nel 2008 **(+262%)**;
- **truffe nei confronti degli Istituti: n. 2.493** nel 2009 a fronte di **419** nell'anno 2008 **(+495%)**;
- **illeciti relativi ad omissioni/evasioni contributive: n. 489** ipotesi di reato nel 2009 a fronte delle **248** nel 2008 **(+97%)**;
- **illeciti in materia di sicurezza sul lavoro: n. 23.218** ipotesi di reato dell'anno 2009 a fronte delle **14.815** del 2008 **(+56%)**;

- **violazioni amministrative in ordine alla tutela economica delle lavoratrici madri: n. 406** nel 2009 a fronte delle **242** del 2008 **(+67%)**;
- **ipotesi di reato in ordine alla tutela fisica delle lavoratrici madri: n. 613** nel 2009 a fronte delle **240** del 2008 **(+155 %)**.

Tali importanti risultati sono stati conseguiti anche grazie alla adozione di un progetto denominato “**qualità dell’azione ispettiva**” che, per la prima volta, ha consentito di misurare su parametri obiettivi la qualità delle diverse pratiche di vigilanza effettuate abbandonando la generica distinzione tra verifiche regolari e irregolari. Ciò è stato possibile attribuendo solo alla individuazione dei fenomeni rilevanti sotto il profilo socio-economico punteggi significativi (lavoro nero, sospensioni della attività imprenditoriale, conciliazioni monocratiche e diffide accertative, somministrazioni illecite, truffe previdenziali, tutela dei minori e lavoratrici gestanti) e attribuendo punteggi bassissimi – quasi irrilevanti – alle violazioni amministrativo-burocratiche di carattere formale, violazioni che, in precedenza, rappresentavano circa il 30% di quelle complessivamente riscontrate.

Gli sforzi della amministrazione e degli enti **sono dunque ora fortemente indirizzati – a partire dall’agricoltura (e della edilizia) – verso obiettivi di vigilanza finalizzati alla verifica e di problematiche e fenomeni di violazione di carattere sostanziale**. Ciò consente di **concentrare l’azione ispettiva e l’intervento sanzionatorio verso quei fenomeni di maggiore gravità sul piano economico-sociale, come appunto il caporalato e lo sfruttamento di manodopera straniera**, che compromettono l’effettiva tutela dei diritti dei lavoratori e distorcono la corretta competizione tra le imprese.

Fondamentale, in questo rinnovato contesto delle ispezioni, è la collaborazione con l’Arma dei Carabinieri, che oggi si realizza attraverso un suo nucleo specializzato, e che potrà opportunamente avvalersi soprattutto delle stazioni territoriali che costituiscono un presidio capillare nei territori, fonte privilegiata di informazioni e di percezioni su quanto in essi realmente accade. Anche la collaborazione con la Guardia di Finanza, avviatasi positivamente nell’ambito del Piano Straordinario di Vigilanza nel Mezzogiorno, potrà consentire l’incrocio di informazioni essenziali per selezionare gli obiettivi.

Più in generale l’evoluzione della attività ispettiva dovrà consistere nell’approfondimento del lavoro di *intelligence* a monte delle attività operative affinché il numero inesorabilmente limitato di queste in rapporto al numero complessivo delle imprese sia tuttavia orientato verso obiettivi mirati in quanto ragionevolmente luogo delle più gravi patologie come quelle oggetto dall’odierna audizione.

Vigilanza e bilateralità

Liberare il lavoro della illegalità e dal pericolo significa tuttavia combinare le funzioni repressive, in atto e da attuare, con una più diffusa rete di organismi prodotti dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro per il governo dei mercati del lavoro particolarmente frammentati. **Centrale è rilanciare, in ogni caso, la cultura**

della legalità attraverso una piena collaborazione tra attori pubblici e privati a partire dal delicato tema della qualità delle ispezioni e della loro reale efficacia.

In particolare, il piano straordinario per le Regioni Calabria, Puglia, Sicilia e Campania può e deve costituire l'occasione per avviare, proprio a partire da questi territori, la contestuale promozione di organismi bilaterali istituiti dalle organizzazioni rappresentative degli imprenditori e dei lavoratori agricoli su quella base provinciale che corrisponde peraltro all'ambito della contrattazione collettiva decentrata. Ci aiuta l'esempio dell'edilizia, settore analogamente caratterizzato dalla frammentazione delle imprese e dei rapporti di lavoro, nel quale le parti sociali hanno saputo organizzare insieme servizi che tutelano le persone e sostengono il tessuto produttivo.

Dal collocamento, ai flussi migratori stagionali, alla gestione dei voucher della legge Biagi, alla formazione, alla salute e sicurezza nel lavoro, alla stessa integrazione del reddito nei periodi di inattività, questi enti bilaterali possono rappresentare in sussidiarietà un affidabile complemento delle funzioni pubbliche e delle stesse attività di vigilanza. Si tratta di sostituire intermediari parassitari, spesso legati alla criminalità organizzata, con sobrie ed efficienti attività di mediazione sociale non profittevole garantite dalla rappresentatività degli attori sociali.

Gli Enti bilaterali potranno fornire utili elementi conoscitivi in ordine ai fenomeni di maggiore criticità presenti sul territorio, ma anche svolgere, sempre in sinergia con le associazioni di settore, un'azione di ampia sensibilizzazione delle aziende operanti negli stessi settori in ordine agli istituti giuridici utilizzabili per far emergere da un lato e contrastare dall'altro forme di lavoro irregolare e sommerso.

La costruzione in tutto il Paese di una rete organizzata di servizi promossi dalle parti sociali può consentire, in conclusione, di rimuovere i fenomeni di concorrenza sleale e sfruttamento della manodopera, di contrastare l'abuso di risorse pubbliche, di accompagnare lo sviluppo delle professionalità e delle competenze, di far crescere una moderna e ordinata cultura di impresa che non potrà non rivolgersi a quegli obiettivi condivisi di razionalizzazione, specializzazione e integrazione della intera filiera agro-alimentare.

Il buono lavoro

Accanto all'intervento repressivo e alle forme di controllo sociale garantite dalla bilateralità si devono infine sempre più valorizzare agili strumenti di emersione e di regolarizzazione del lavoro stagionale e temporaneo.

Invero, le specificità territoriali delle irregolarità e la gravosità del fenomeno "nero" al Sud spiegano anche **la mancata diffusione in agricoltura dei buoni lavoro della Legge Biagi (c.d. voucher)**. Questo nuovo strumento, introdotto a partire dall'estate del 2008 per pagare in modo regolare, anche sotto il profilo contributivo, i lavoratori stagionali e occasionali per le vendemmie e poi esteso a molte altre attività agricole (e non solo), risulta, infatti, essere utilizzato quasi esclusivamente nelle regioni del Nord Italia.

Infatti, ad oggi (dal 1 agosto 2008) sono stati distribuiti oltre 4,3 milioni di voucher. Di questi quasi 2milioni sono stati utilizzati nelle imprese agricole. Ma nelle regioni del Mezzogiorno sono stati distribuiti solo poco meno di 60mila voucher. Per dare un esempio del diverso utilizzo territoriale, questa cifra è pari a circa il 20% dei voucher utilizzati in Emilia Romagna o al 10% dell'intero ammontare di voucher utilizzati nel Veneto,

È importante la sperimentazione e la progressiva messa a regime del buono prepagato anche nel Mezzogiorno per far emergere agevolmente importanti spezzoni di lavoro sommerso e di illegalità, la cui regolarizzazione garantisce tutele previdenziali, assicurative e retributive ai lavoratori sulla base di costi e oneri agevolati per le imprese.

In agricoltura, soprattutto nel Mezzogiorno, ma non solo, l'impiego irregolare di lavoratori sottratti alle tutele fondamentali, così come la scientifica organizzazione di abusi delle tutele da parte di lavoratori fittizi o, ancora, l'utilizzo fraudolento della indennità di disoccupazione a requisiti ridotti determinano arretratezza dei processi produttivi e resistenza alla loro modernizzazione. Con il buono lavoro – che risulta utilizzabile anche con riferimento a lavoratori extracomunitari – emergono finalmente nominativi di lavoratori e di datori di lavoro ponendo le premesse per la tracciabilità dei successivi comportamenti.