

**PROPOSTE E OSSERVAZIONI DELLA GDO
SUL FENOMENO DEL CAPORALATO IN AGRICOLTURA**

ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE

*"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTRASTO AI FENOMENI DEL
LAVORO NERO E DELLO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO IN
AGRICOLTURA" (AS. 2217)*

e

*"NORME IN MATERIA DI CONTRASTO AL FENOMENO DEL
CAPORALATO" (AS.2119)*

**AUDIZIONE PRESSO LA 9a COMMISSIONE AGRICOLTURA E
PRODUZIONE AGROALIMENARE DEL SENATO**

6 aprile 2016

1. PREMESSA

Il fenomeno del cosiddetto "caporalato" è purtroppo ancora molto diffuso in Italia, soprattutto in alcune zone del territorio caratterizzate da una particolare vocazione agricola. Si tratta di un sistema di sfruttamento spesso collegato ad organizzazioni malavitose e che agisce sulle fasce più deboli e disagiate della popolazione, come i lavoratori immigrati.

Questa pratica - che non ha certamente una storia recente, essendo documentata nelle cronache fin dagli anni '70 - si è ancor più diffusa negli ultimi anni con il progressivo aumento dei flussi migratori provenienti dall'Africa, dall'Europa Orientale e dall'Asia. Chi emigra clandestinamente nella speranza di migliorare la propria condizione finisce, infatti, facilmente nelle mani di questi cosiddetti "caporali"- spesso soggetti del tutto estranei al mondo agricolo- che sfruttano la vulnerabilità delle persone, riducendole in condizioni di schiavitù e dipendenza.

Si tratta, pertanto, di un fenomeno che va combattuto con tutti gli strumenti possibili ed in tutte le sedi, innanzitutto per riaffermare il valore primario della dignità umana. A ciò si aggiunga che il "caporalato" ed il lavoro irregolare rappresentano, a livello economico e di mercato, una evidente forma di concorrenza sleale, che si ripercuote negativamente su tutte le imprese che agiscono nella legalità, causando anche danni all'immagine del Made in Italy.

Il pericolo concreto, infatti, è che l'italianità, soprattutto nelle filiere maggiormente esposte anche sul piano mediatico, perda parte del proprio valore aggiunto, in termini di qualità, proprio in ragione dell'associazione del prodotto alle condizioni di illegalità e di sfruttamento che connotano il relativo contesto produttivo.

Si tratterebbe di un danno di immagine enorme, capace di orientare sia i comportamenti dei consumatori, sempre più attenti ai profili etici delle scelte di consumo, sia le politiche di approvvigionamento degli operatori economici che operano negli anelli a valle della filiera (industria e distribuzione), considerata la sempre maggiore attenzione riservata anche dalle imprese ai profili di responsabilità sociale, prima ancora che giuridica.

La GDO è impegnata da sempre nel contrasto all'illegalità ed anche su questo fenomeno intende assumere un ruolo attivo, in relazione a quelle che sono le proprie possibilità di intervento sulla filiera e, quindi, per la parte che le compete.

Le aziende della Grande Distribuzione Organizzata, infatti, ponendosi come interfaccia con un consumatore finale sempre più consapevole, esigente e critico sui contenuti valoriali del prodotto, hanno non soltanto l'interesse ma la necessità di interloquire con fornitori che si muovano nel pieno rispetto della legalità. Tuttavia, per farlo devono essere messe in condizioni di individuare le imprese virtuose.

Il settore è quindi estremamente favorevole alla rapida approvazione di un provvedimento che ponga fine a questa pratica illegale e che consenta alle imprese di lavorare sul mercato con maggiori garanzie sugli operatori che nello stesso agiscono.

Auspichiamo, quindi, che la nuova normativa metta a disposizione dello Stato e dei privati tutti gli strumenti necessari per l'avvio di una efficace azione di contrasto al caporalato, con l'obiettivo di eliminare, quanto prima, il fenomeno alla radice e ripristinare la legalità.

A questo fine, sono necessari tempi certi, pene severe ma soprattutto obblighi di regolarizzazione in capo alle imprese: l'adesione a forme di controllo e trasparenza quale la "Rete del lavoro agricolo di qualità" non può essere, infatti, una scelta dell'impresa agricola ma una necessità di sistema. La legalità non può essere un'opzione ma l'unica opzione e lo Stato deve perseguire con ogni mezzo chi non si adegua, anche agendo sul blocco dei sostegni economici che vengono oggi elargiti al sistema agricolo.

2. I NUMERI DEL FENOMENO DEL "CAPORALATO" IN ITALIA

I numeri del fenomeno del caporalato in Italia sono oggi sconcertanti:

- **stima unità = 400.000 lavoratori**, di cui circa 100.000 presentano forme di grave assoggettamento dovuto a condizioni abitative e ambientali considerate paraschiavistiche (lavoratori senza accesso ai servizi igienici o all'acqua corrente ecc.);
- attività presente in **18 Regioni e 99 Province**: identificati 80 epicentri di sfruttamento da parte dei caporali, in 55 dei quali sono state rilevate condizioni di lavoro indecenti;
- **stima Valore aggiunto = 9 miliardi €**;

- **salario giornaliero inferiore di circa il 50%** di quello previsto dai contratti di lavoro, cioè circa 25/30 € per una giornata di lavoro che dura fino a 12 ore continuative;
- **mancato gettito contributivo = 600 milioni € l'anno;**

(Fonte: "Secondo Rapporto Osservatorio Placido Rizzotto contro agromafie e caporalato-2014", Flai-Cgil).

Se poi si allarga il discorso al lavoro irregolare, **i dati Istat 2011/2012** indicano il seguente scenario:

Unità di lavoro irregolari (Dati Istat 2012)

Italia = 2.862.300

Lavoro irregolare nell'agricoltura (% su totale unità di lavoro – Dati Istat 2011)

Italia = 24,8%

Nord Ovest = 22,7%

Nord Est = 24,9%

Centro = 24,6%

Sud = 25,7%

Siamo quindi di fronte a fenomeni che vanno contrastati con la massima inflessibilità e durezza: la costituzione della "Rete di lavoro agricolo di qualità" rappresenta senz'altro uno strumento in tal senso. Si tratta, in sostanza, di una "**certificazione etica**", che permette alle aziende aderenti non solo di vantare piena legalità, cioè di essere in regola con il versamento dei contributi previdenziali e dei premi assicurativi, ma anche di non rientrare tra le imprese che prioritariamente devono essere sottoposte a controlli da parte degli organi preposti (Ministero del Lavoro, Inps e Inail). Tuttavia, come detto in premessa, **la facoltatività dell'adesione da parte dell'impresa agricola rappresenta ancora un forte limite allo sviluppo di questo sistema di certificazione e di legalità.**

Ad ottobre 2015, a poco più di un mese dalla partenza dell'iniziativa, erano **appena 300** (su un potenziale di 740mila, cioè quante sono le aziende agricole in Italia), le istanze di iscrizione alla "Rete del lavoro agricolo di qualità". Questi primi dati erano stati resi noti al termine di una riunione della **Cabina di regia della Rete**: 300 domande pervenute, 59 quelle esaminate. Di queste, 52 sono state ammesse mentre per le altre l'Inps stava istruendo le verifiche penali e amministrative, nonché quelle della Direzione territoriale del lavoro relative alla regolarità dell'attività.

E' evidente come, considerata la scarsità delle iscrizioni e i tempi di istruzione delle richieste di adesione, non sia pensabile che, allo stato, le imprese della GDO possano condizionare, in modo generalizzato, l'attivazione o la prosecuzione di un rapporto commerciale alla adesione alla Rete: significherebbe, infatti, bloccare i rapporti commerciali con la stragrande maggioranza del mondo agricolo, con gravi ripercussioni per l'agricoltura italiana e per l'immagine dei nostri prodotti anche sui mercati esteri.

Alla luce di quanto sopra, pur condividendo la necessità del massimo impegno da parte di tutta la filiera a promuovere e privilegiare imprese eticamente corrette, non si può prescindere, ai fini di una efficace azione di contrasto, da un concorrente intervento dello Stato, che deve impegnarsi in modo altrettanto forte e risolutivo nel rendere operativi gli strumenti necessari per la selezione dei fornitori che scelgono di agire nella legalità.

Appare quindi, a nostro avviso, essenziale ripensare alle modalità con cui si deve sviluppare l'adesione alle "Rete di lavoro agricolo di qualità" e iniziare a muoversi in una logica di vincolo all'iscrizione, soprattutto per l'accesso a qualunque forma di misura premiale o sostegno economico: ciò in quanto **la legalità, lo si ripete, dovrebbe essere un obbligo e non una facoltà.**

Inoltre, sarebbe necessario **intensificare le attività di verifica "sul campo" da parte degli organi di controllo**: il "caporalato" è, infatti, un fenomeno sotto gli occhi di tutti, che potrebbe facilmente essere verificato e sanzionato in modo adeguato da chi ha le competenze istituzionali per farlo, senza ipotizzare, in questo ambito, ruoli di supplenza da parte degli altri anelli della filiera. E' bene a riguardo tenere presente che il privato (privo di poteri ispettivi e sanzionatori, oltre che di risorse e competenze) non potrà mai avere strumenti equivalenti a quelli dello Stato per agire in tal senso e che, in un'ottica di azione orientata alla lotta stabile e diffusa al caporalato, anche gli sforzi spontaneamente profusi dalle aziende nel potenziamento dei controlli, in quanto iniziative volontarie necessariamente limitate nel tempo, devono incasellarsi in un sistema di controlli più ampio che non può che spettare alle autorità pubbliche.

3. IL RUOLO DELLA GDO PER LA LEGALITA'

L'attenzione al tema della legalità è sempre stata un punto di partenza per l'avvio delle relazioni commerciali per le aziende della GDO. Si conferma quindi la massima disponibilità ad agire nella direzione indicata dal Governo nella lotta al lavoro

irregolare, anche perché lo strumento della "Rete di lavoro agricolo di qualità" può diventare un importante ulteriore strumento di controllo del fornitore nella lotta all'illegalità.

I numerosi fornitori dei prodotti della Marca del distributore (che in larga parte sono PMI italiane), devono già oggi garantire la propria conformità attraverso procedure, protocolli e certificazioni, tali da consentire una ragionevole certezza sul rispetto dei criteri di legalità in senso ampio.

Va peraltro tenuto presente che la GDO interviene solo sull'ultimo fornitore e non può quindi essere garante di tutta la filiera. E' invece necessaria una responsabilizzazione di tutti gli anelli della filiera, ognuno per la parte di propria competenza e possibilità di controllo.

Inoltre, gli ordinari strumenti di selezione dei fornitori non possono oggi che fondarsi sulla valutazione dei dati disponibili e legittimamente richiedibili alla controparte: dati che, se aiutano ad avere un quadro generale sull'affidabilità dell'interlocutore commerciale, non possono essere esaustivi come indicatori dello sfruttamento di manodopera irregolare.

A questo riguardo è esemplificativo il caso del DURC, che può sicuramente attestare la regolarità di una impresa agricola nell'assolvimento degli obblighi contributivi rispetto al personale regolarmente assunto, ma nulla però può dire sul punto cruciale, ossia sulla eventuale presenza anche di manodopera irregolare.

Anche le certificazioni antimafia (che pur avendo finalità diverse dalla lotta al lavoro nero potrebbero essere un utile filtro per eliminare dal parco fornitori aziende di dubbia legalità) non sono più accessibili alle imprese, in quanto non ne è consentito il rilascio ad uso privato.

Va oltretutto tenuto in considerazione come non sia sempre di facile gestione la richiesta di nuova e ulteriore documentazione ai fornitori da parte della GDO, in particolare dove ci si interfaccia con realtà di piccole o medie dimensioni, che già oggi trovano spesso difficoltà nella raccolta delle documentazioni di base. Una delle accuse che riceve costantemente il settore della GDO è proprio quella di richiedere troppe garanzie, certificazioni e attestazioni ai fornitori prima di avviare un rapporto commerciale. Questo è tuttavia il nostro modo di lavorare, il nostro modo di garantire la legalità e, soprattutto, il nostro modo di tutelare i consumatori.

E' infine utile tener presente che la GDO è responsabile del 50% delle vendite di ortofrutta in Italia. Per i suoi approvvigionamenti si rivolge a fornitori con

organizzazioni controllate. C'è quindi un 50% del mercato, che sfugge al filtro della grande distribuzione e su cui quindi il controllo pubblico è ancor più imprescindibile.

In conclusione, sono sicuramente da incentivare e promuovere i comportamenti di massimo rigore nella scelta dei fornitori. In questo senso, la GDO è in prima fila, pronta ad assumersi il ruolo che le compete a cui deve, però, necessariamente accompagnarsi un supporto deciso della parte pubblica, attraverso controlli, sviluppo di relazioni di filiera, sanzioni e, soprattutto, la predisposizione e attivazione di strumenti che possano consentire una mirata selezione delle imprese agricole operanti nell'ambito della legalità.

4. PROPOSTE

La GDO è disponibile a collaborare in tutte le sedi per debellare il fenomeno del "caporalato" e del lavoro irregolare. In particolare, le scriventi Organizzazioni promuoveranno presso le proprie associate lo strumento della "Rete di lavoro agricolo di qualità", invitandole a monitorarne e dove possibile incentivarne lo sviluppo, affinché tale strumento possa raggiungere in breve tempo un adeguato livello di operatività e diventare così un elemento aggiuntivo rilevante per la scelta del fornitore.

Alla parte pubblica si chiede di fare in modo che in questa Rete si registri il maggior numero di imprese possibili, anche attraverso forme incentivanti od obblighi di legge. Solo una adesione massiva può, infatti, fare decollare questo strumento.

L'adesione alla Rete da parte delle aziende agricole potrebbe essere, inoltre, facilitata se si potesse avviare una adeguata campagna di comunicazione istituzionale che coinvolgesse anche i consumatori, affinché nasca una domanda di poter acquistare prodotti di aziende certificate dalla Rete. Si darebbe in tal modo un valore concreto, anche di carattere economico, a questa "white list", rendendo conveniente l'adesione alle imprese.

Occorre, infine, in una strategia di lungo periodo, lo sviluppo di un progetto che punti a modernizzare la filiera, aumentare le dimensioni d'impresa e introdurre modelli organizzativi strutturati che siano incompatibili con caporalato e illegalità. In tal senso dovrebbero lavorare insieme istituzioni e imprese di tutta la filiera: agricoltura, industria, ingrosso, mercati ortofrutticoli, commercio al dettaglio, ambulanti.

5. ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE 2217 e 2119

Il Disegno di legge n. 2217, "Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura", proposto dal Governo, va nella direzione auspicata ma presenta ampi margini di possibile modifica per rendere più efficace la normativa.

Gli interventi previsti nel DDL sul codice penale mirano a spingere alla regolarizzazione: si rileva peraltro come sia limitante la previsione di una semplice circostanza attenuante per chi denuncia e collabora, anziché un reale appesantimento delle sanzioni per chi commette il reato.

Senza altro positiva in tal senso la previsione dell'arresto obbligatorio (non più facoltativo) per il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Positiva anche l'integrazione delle fattispecie che comportano la responsabilità degli enti (D.lgs. 231 del 2001), anche se la soluzione appare ragionevole nella misura in cui si renda effettivamente operativa la Rete del lavoro di qualità, quale strumento di supporto alle aziende nella scelta di fornitori agricoli certificati (sarebbe forse opportuno limitare, in una prima fase, la responsabilità amministrativa degli enti alle sole aziende agricole, dove il caporalato fisiologicamente si annida, prevedendone una successiva estensione al resto della filiera quando saranno effettivamente disponibili idonei strumenti preventivi).

Il provvedimento proposto dal Governo, promosso in particolare dal Ministero delle Politiche agricole, ha peraltro escluso una serie di interventi assai efficaci previsti dal DDL 2119, presentato al Senato nell'ottobre 2015, che è in fase di esame congiunto presso la Commissione Agricoltura del Senato.

In quest'ultima proposta di legge vengono infatti individuati strumenti puntuali e incisivi per una lotta concreta al caporalato.

A nostro avviso, il provvedimento finale dovrebbe tenere conto, per agire realmente sul fenomeno, delle seguenti misure individuate dal DDL 2119:

1) Accesso ai finanziamenti

Nel DDL 2119 si prevede che l'accesso a finanziamenti (regionali, nazionali e comunitari) e altri benefici fiscali sia condizionato al possesso di determinati requisiti in materia di rispetto delle norme sul lavoro. In

particolare, **per tutto il tempo in cui si beneficia delle agevolazioni**, dovranno **sussistere i seguenti requisiti, pena la revoca del finanziamento**:

- **rispetto dei contratti collettivi** nazionali e territoriali del settore;
- **non aver riportato condanne penali e sanzioni amministrative** definitive per violazioni in materia di lavoro, di legislazione sociale e di imposte sui redditi e valore aggiunto;
- **regolarità contributiva** in ambito previdenziale e assicurativo;
- **rispetto delle norme in materia di sicurezza sul lavoro**;
- **rispetto di determinati indici di congruità** tra quantità e qualità di prodotto o servizi generati e ore lavoro utilizzate;
- **rispetto della normativa ambientale**;
- **rispetto degli adempimenti in materia di assunzioni** (art. 2 del DDL 2119).

La misura è pienamente condivisibile. Tuttavia, in una logica di valorizzazione delle Rete come strumento elettivo di certificazione della legalità dell'impresa agricola, **sarebbe opportuno subordinare l'accesso ai finanziamenti pubblici direttamente alla iscrizione alla Rete, da condizionare, a sua volta, ai prerequisiti di cui sopra.**

2) Gare di appalto

Nel ddl 2219 si prevede l' **obbligo** di inserire nei bandi e nei capitolati delle **gare pubbliche d'appalto, una clausola che obbliga l'aggiudicatario ad applicare i contratti collettivi** nazionali e territoriali del settore di appartenenza (art. 3 del DDL 2119). La misura è pienamente condivisibile e **potrebbe essere ulteriormente rafforzata con la previsione dell'obbligo delle stazioni appaltanti di richiedere che l'aggiudicatario aderisca alla Rete del lavoro agricolo di qualità.**

3) Indici di congruità

Si condivide pienamente la necessità di individuare **indici di congruità** adeguati al settore di produzione e alle realtà territoriali ai quali si riferiscono, quali **precondizioni per beneficiare di misure premiali e fiscali agevolative.** Tali indici, soggetti ad adeguamento periodico, sono basati sulla **relazione tra qualità e quantità di prodotti e servizi generati dall'impresa e ore lavoro utilizzate** (art. 4 del DDL 2119). Nel DDL 2117 del Governo viene fatto un richiamo a tali indici ma senza una effettiva valorizzazione degli stessi, laddove si attribuisce alla Cabina di Regia la **semplice facoltà** di richiedere alle "Commissioni provinciali

integrazione salariale operai agricoli” la formulazione di indici di congruità occupazionale dell’impresa agricola (anche avvalendosi delle informazioni dell’Agenzia per le erogazioni in agricoltura). Nel DDL 2117 non è quindi previsto, a differenza di quanto indicato nel DDL 2119 (da assumere a nostro avviso come testo base sul punto), che **tale requisito deve essere condizione per l'accesso a qualunque beneficio di carattere economico, fiscale e normativo, nonché per la partecipazione a bandi o per beneficiare di erogazioni a qualunque titolo, di fondi pubblici.**

4) Azione ispettiva

Viene previsto il **potenziamento dell’attività ispettiva sul territorio nazionale**, attraverso la collaborazione delle forze dell’ordine locali. **Controlli ulteriori** vengono previsti **per i soggetti beneficiari di finanziamenti o agevolazioni** per un periodo di 5 anni successivi dall’ottenimento degli stessi.

In conclusione, **riteniamo opportuno che le misure sopra descritte siano inserite nel testo unificato** a cui dovrà pervenire la Commissione Agricoltura del Senato, in quanto **rappresenterebbero il mezzo più efficace per colpire** alla base **il fenomeno del caporalato in agricoltura.**