

19° RESOCONTO STENOGRAFICO

14 dicembre 1995

Presidenza del presidente MANFROI

INDICE

Audizione del dottor Pasquale Papiccio, rappresentante della UILA

PRESIDENTE	Pag. 311, 313	PAPICCIO	Pag. 311, 314, 316 e <i>passim</i>
ALÒ (<i>Rif. Com. Progr.</i>)	315, 317		
BORGIA (<i>PPI</i>)	314, 317		

I lavori hanno inizio alle ore 9,20.

Audizione di un rappresentante della organizzazione sindacale nazionale UILA

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Pasquale Papiccio, rappresentante della UILA (Unione italiana lavoratori agro-alimentari).

Dottor Papiccio, lei conosce sicuramente gli obiettivi di questa Commissione d'inchiesta, costituita per indagare sul fenomeno del caporalato e proporre anche delle soluzioni sul piano legislativo. Le do la parola per illustrare dal suo punto di vista quali sono gli aspetti più rimarchevoli di questo fenomeno e quali le contromisure che possono essere adottate per fronteggiarlo.

PAPICCIO. Credo che gli onorevoli senatori abbiano ormai abbastanza chiare le origini e le caratteristiche del fenomeno, per cui mi limiterei a riassumerlo in poche parole. Il caporalato non è il retaggio di un'agricoltura arretrata ma il frutto di uno sviluppo moderno dell'agricoltura, in particolare nel Meridione. Lo sviluppo è avvenuto tuttavia a macchia di leopardo, sostanzialmente in alcune pianure a seguito dell'avanzamento dei processi irrigui, che hanno consentito all'agricoltura intensiva di sostituire colture estensive. Nelle località nelle quali questo tipo di sviluppo si è realizzato, si registra nel corso dell'anno mancanza di manodopera: di conseguenza è gioco forza ricorrere all'utilizzo di manodopera disoccupata delle zone interne. Così è nato il fenomeno dell'immigrazione territoriale di manodopera. Con l'ampiamiento delle colture intensive e il loro susseguirsi nelle diverse stagioni dell'anno, la mobilità territoriale della manodopera dalle zone interne alle pianure da fatto stagionale si è trasformato in un fatto continuativo durante tutto l'arco dell'anno. La manodopera proveniente dalle zone interne era ed è per lo più manodopera non sindacalizzata e di conseguenza accettava e accetta condizioni di lavoro inferiori rispetto alla manodopera di pianura, più sindacalizzata. Nel corso degli anni si è così verificato un abbassamento netto dei trattamenti salariali e normativi previsti per i lavoratori.

D'altronde l'amministrazione pubblica era del tutto impreparata a gestire questo nuovo fenomeno del mercato del lavoro, caratterizzato appunto dalla mobilità giornaliera e territoriale della manodopera. Come sapete, il collocamento pubblico era sostanzialmente organizzato su base comunale mentre questo fenomeno era intercomunale o addirittura interregionale, quando addirittura non riguardava uno spostamento di manodopera dal Sud al Nord, dal Salento alla provincia di Cuneo ad esempio. In questa situazione è nato il nuovo caporalato, come uno strumento in grado di garantire il reclutamento della manodopera e il suo trasporto dalle località di residenza dei lavoratori direttamente presso l'azienda. Queste sono le sue origini.

Ovviamente, come sempre succede quando un privato assolve ad un servizio che dovrebbe essere pubblico e lo fa senza che vi siano delle regole - sapete che l'intermediazione di manodopera è vietata dalla nostra legislazione - si è creata una specie di zona franca dove non si applicano le leggi dello Stato, nè le leggi del lavoro, nè quelle che regolano i rapporti interpersonali. Il caporale è diventato un centro di potere assoluto, colui che decide chi deve lavorare e come deve essere pagato, qual è il suo orario di lavoro, avendo la libertà di organizzare la ricaduta previdenziale del lavoro. Egli è di fatto diventato il distributore delle giornate lavorative ai fini previdenziali tra i lavoratori, a prescindere dalla quantità del lavoro effettivamente prestata.

Dal momento che questo fenomeno si è sviluppato soprattutto in alcune regioni meridionali dove era già presente la malavita organizzata, su tale fenomeno la malavita ha finito per mettere le sue mani, per cui una parte dei caporali sono oggi a tutti gli effetti parte della malavita organizzata. In alcuni casi si è verificato anche il ricatto dei caporali nei confronti delle aziende, nel senso che i caporali si sono appropriati anche della commercializzazione e della distribuzione dei prodotti dell'azienda. Esistono ormai caporali che hanno istituito delle vere imprese oltre che di intermediazione della manodopera anche di commercializzazione e distribuzione dei prodotti agricoli. Queste, in poche parole, le caratteristiche del fenomeno; vediamo quali possono essere i rimedi.

Credo che sia opportuno prima di tutto che vi dica quel che penso di alcuni provvedimenti legislativi che il Governo ha di recente emanato riguardo al mercato del lavoro e al settore previdenziale: mi riferisco innanzi tutto alle norme per la liberalizzazione del mercato del lavoro e cioè alla generalizzazione della forma di assunzione diretta con obbligo di comunicazione all'Ufficio di collocamento, entro cinque giorni, da parte del datore di lavoro. Come è del tutto ovvio, essendo il caporalato una zona franca dove vige l'illegalità più totale, queste norme non hanno diretta influenza su di esso. Tutt'al più in quelle poche aree dove si è riusciti a realizzare forme di repressione efficace e quindi lo stesso caporale è costretto a ricorrere al collocamento per avere una copertura formale alla sua attività, la generalizzazione dell'assunzione diretta lo facilita, nel senso che può fare a meno della copertura formale da parte del collocamento. Le norme recentemente approvate nell'ambito del decreto-legge n. 416 del 1995, riguardanti l'introduzione di strumenti nuovi per il controllo sul lavoro agricolo (il registro d'impresa, l'obbligo della busta paga e della tenuta del registro delle presenze), possono rappresentare delle misure più efficaci ma anche qui non c'è da illudersi: in particolare i caporali più scaltri sapranno appunto organizzarsi in direzione delle aziende presso le quali operano garantendo anche dei servizi di tenuta dei registri d'impresa, dei libri paga e matricola e legando ancora di più le aziende a se stessi attraverso questi nuovi servizi.

Il fenomeno secondo me andrebbe affrontato agendo quantomeno su tre elementi: in primo luogo, la collettività organizzata nel suo insieme non ha coscienza della gravità di questo fenomeno. Solo in occasione di fatti luttuosi e delittuosi, quando cioè un pulmino stracarico di persone ha un incidente in seguito al quale ci sono dei morti, se ne parla per una settimana. Occorrerebbe un'iniziativa affinché la società

nel suo complesso prenda coscienza del fenomeno, quindi dia inizio ad una battaglia. Viviamo in un periodo in cui i *mass-media* costituiscono uno strumento importantissimo per favorire campagne promosse dalle stesse istituzioni pubbliche. Se si prende coscienza della gravità del fenomeno e si decide di affrontarlo, potrebbero essere utili delle vere e proprie campagne contro il caporalato tramite servizi televisivi.

In secondo luogo, la mobilità si svolge per bacini, oltrepassando quindi i confini amministrativi dell'attuale organizzazione del servizio pubblico di collocamento, le cosiddette circoscrizioni. Occorrerebbe dunque un'organizzazione del collocamento pubblico che prenda in considerazione i bacini e non le circoscrizioni; un servizio pubblico dotato degli strumenti tecnici più moderni e informatizzati per gestire la mobilità. La struttura di collocamento di bacino dovrebbe essere collegata attraverso gli strumenti informatici ai comuni dai quali proviene la manodopera e dovrebbe garantire la disponibilità della manodopera in tempo reale senza bardature burocratiche. Però, un sistema di collocamento pubblico organizzato sulla base di bacino e interamente informatizzato può funzionare, a mio parere, solo se esiste un coinvolgimento diretto delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori; vale a dire delle parti direttamente interessate che dovrebbero dotarsi di strumenti idonei per censire esse stesse i fabbisogni e la disponibilità di manodopera, organizzarsi flussi e prestando un servizio di supporto alla struttura di collocamento di bacino. Se si riesce ad organizzare il servizio del collocamento in questo modo, è possibile prevedere - e questo è il terzo punto -, per le aziende che non rispettano quanto stabilisce la legge, un sistema di incentivi e di facilitazioni al fine di aiutare la loro reintegrazione graduale nella legalità. Il fenomeno deve essere affrontato - se si decide che costituisce un fatto grave - in maniera più decisa rispetto al passato: i caporali sono conosciuti da tutti, non sono dei clandestini. Le stazioni di polizia o dei carabinieri dei comuni dai quali parte la manodopera conoscono nome, cognome ed indirizzo di questi. Se si decide di affrontare il problema, è possibile fermarli, anche se ciò non significa aver superato completamente il problema perchè resta comunque l'esigenza di verificare i fabbisogni e la disponibilità di manodopera e di garantire il trasporto dal comune di residenza all'azienda. Quindi è necessario approntare un servizio pubblico, con la collaborazione delle parti sociali, in grado di offrire il servizio sostitutivo ed alternativo rispetto a quello oggi svolto dal caporalato.

PRESIDENTE. A mio parere resta sempre un rilevante interrogativo in merito al problema del trasporto. Se non si riesce a risolvere adeguatamente questo aspetto, difficilmente si riuscirà a combattere il fenomeno del caporalato. Ci sono stati degli esperimenti di una diversa gestione del trasporto, organizzato direttamente o indirettamente dal servizio pubblico, che però non hanno avuto esiti positivi. Alla base di questo fallimento vi è stata la mancanza di un soggetto che si assumesse la responsabilità di reperire e organizzare questo flusso di manodopera, da individuare al di fuori del sindacato che ha svolto tale funzione in questi esperimenti; ciò infatti ha suscitato perplessità e polemiche, perchè si è presentato il pericolo che lo

stesso sindacato si trasformasse in una specie di controfigura del caporale con medesime funzioni e stessi rischi di degenerazione.

Escludendo il sindacato quali altri soggetti potrebbero assumersi la responsabilità di provvedere alla predisposizione di questi trasferimenti, all'individuazione sia delle aziende che hanno bisogno della manodopera sia degli operai?

PAPICCIO. Il servizio pubblico si è dimostrato inefficace in parte a causa della sua rigidità. In questo settore è necessaria una flessibilità tale da garantire il trasporto dei lavoratori e delle lavoratrici dal comune di residenza direttamente all'azienda, che a volte è dislocata fuori dalle grandi vie di comunicazione, dove l'autobus pubblico non passa. Nell'esperimento, il servizio pubblico garantiva il trasporto del lavoratore dal comune di residenza a quello di ubicazione dell'azienda, restando irrisolto il problema del raggiungimento del posto di lavoro. Come può essere garantita una forma di trasporto capace di sopperire alle vere esigenze del settore? Il trasporto può essere garantito da forme private, ma di trasportatori e non di caporali; ritengo che in una diversa organizzazione del collocamento pubblico sia possibile una forma di convenzionamento tra la struttura pubblica del collocamento ed il singolo trasportatore per il solo trasporto della manodopera. In questo possono intervenire anche le parti sociali. Sono convinto che se queste ultime non saranno direttamente coinvolte nel governo del fenomeno, sarà difficile che la sola struttura pubblica possa combatterlo in maniera efficace. E dovrà essere oggetto di una negoziazione tra le parti il modo in cui dovrà avvenire questo coinvolgimento. Potrei suggerire una mia idea, ma conterebbe assai poco se poi essa non fosse accettata dalle parti che debbono intervenire.

La sperimentazione fatta dalla cosiddetta autogestione del trasporto da parte di qualche organizzazione sindacale si è prestata ad una polemica tra le varie organizzazioni sindacali. D'altra parte, quando in un settore di questo genere si interviene in modo unilaterale al di fuori di una discussione, di un confronto e quindi di un accordo raggiunto tra tutte le parti sociali, i dubbi e i sospetti sorgono a chiunque. Ma ritengo che comunque quella forma di sperimentazione che vi è stata in alcune zone, tipo Ceglie Messapica, rappresenti un'indicazione utile di come tutte le parti, in accordo tra loro e attraverso la via negoziale, potrebbero affrontare il problema.

BORGIA. Signor Presidente, per parte mia debbo dare atto all'ospite di aver esposto nella sua relazione introduttiva talune linee che mi sono parse indicatrici di una genesi del problema «caporalato». Si tratta di una genesi curiosa, quasi paradossale, dal momento che il caporalato, un fenomeno di illegalità diffusa, nasce - secondo il punto di vista del dottor Papiccio - per una sorta di evoluzione in positivo del fattore agronomico. Però, invece di trovare una soluzione moderna alle esigenze moderne dello sviluppo agricolo, di fronte a quest'ultimo rinveniamo una soluzione che si nutre di illegalità.

Un altro concetto importante che ho ascoltato è quello che il caporale, a furia di divenire una persona potente, soprattutto - mi pare - in campo finanziario, addirittura si arroga il diritto di definirsi non sol-

tanto intermediario di lavoro ma anche di economia, assumendosi la responsabilità, e oserei dire il diritto, di contrattare i prodotti con terzi acquirenti.

Ora, a me sembra che questi siano due punti molto importanti dell'esposizione fatta dal dottor Papiccio; naturalmente, i possibili rimedi si infrangono dinanzi a questo importante problema del trasporto delle persone. Una necessità che è stata addirittura evidenziata con un trasporto a lunga distanza, se è vero che si sono verificati anche dei movimenti di lavoratori dalla provincia di Reggio Calabria a quella di Cuneo, con percorsi di circa mille chilometri.

Ciò che mi permetto di osservare in negativo rispetto a quanto ho ascoltato dalla voce del dottor Papiccio riguarda il problema dell'organizzazione dei trasporti. Si è detto che vi dovrebbe essere un'organizzazione di trasporti affidata a terzi o a privati non caporali, bensì a dei trasportatori *tout court*. Sarebbe però bellissimo se questa idea potesse essere liberata dal fenomeno dell'intrusione eventuale, ma sicuramente verificabile, del caporale medesimo; a mio modo di vedere, l'intrusione del caporale sarebbe ineluttabile anche in quella forma di organizzazione. In altri termini, si deve tentare di risolvere il problema dell'organizzazione del trasporto (che correttamente il Presidente della Commissione ritiene essere uno dei fattori fondamentali della nascita e dello sviluppo di questo maledetto fenomeno, illegale ed illiberale, del caporalato) alla luce di pubbliche contrattazioni, prevedendo la riorganizzazione dei vari uffici circoscrizionali del lavoro, che non solo dovrebbero assumere una giurisdizione più vasta delle circoscrizioni attuali, ma anche collegarsi in via informatica con le strutture «sorelle» per ciò che riguarda l'organizzazione dei trasporti.

In altri termini, secondo il mio punto di vista, e chiedo all'ospite se concorda o meno, anche l'ipotesi trasporto andrebbe registrata pubblicisticamente e comunque governata da severissime leggi, assai più di quanto oggi non accada. Infatti, sappiamo che già oggi privati che nascono sotto il titolo di «trasportatori» non fanno altro che dare esecuzione ad alcune trattative private, e dunque non legali, tra caporali e lavoratori, quando addirittura i titolari di questa sorta di organizzazione di trasporto, rispetto alla quale va richiesta l'autorizzazione alla regione, non sono gli stessi caporali. Ove fosse possibile, gradirei anche che mi venisse data un'interpretazione diversa.

ALÒ. A mio avviso il caporalato nasce come necessità di organizzare in modo flessibile tutti i fattori inerenti al mercato del lavoro. Occorre oggi flessibilizzare gli orari, la mobilità vera e propria, la disponibilità del fattore lavoro, con forme meno rigide rispetto al passato. Da qui nasce il fenomeno del caporalato: dalla necessità di organizzare tutto ciò per dare una risposta efficiente alla domanda dell'impresa.

Circa l'aspetto più evidente della mobilità su strada di migliaia di persone, che rappresenta un fatto nuovo, vorrei sapere dove e quando le organizzazioni datoriali hanno manifestato indisponibilità ad accettare il trasporto pubblico, essendo questo - lo sentivo dire - più rigido, meno flessibile di quello del caporale. Rivolgo questa domanda perchè ritengo che non ci sia mai stato un vero trasporto pubblico, in quanto, istituendo una linea da un paese all'altro, il pubblico metteva a disposi-

zione soltanto il mezzo di trasporto e l'autista! C'è stata invece la decisione da parte di alcuni prefetti, d'intesa con la regione Puglia, di attrezzare delle linee di collegamento tra aree a forte disoccupazione, storicamente votate ad essere serbatoi dai quali attingere manodopera ed aree a forte presenza di agricoltura intensiva.

Ci sono stati casi in cui i sindacalisti sono andati presso le aziende a chiedere se accettavano manodopera legale, rinunciando così ai caporali e si sono sentiti rispondere dalle aziende che ciò sarebbe stato possibile; anzi le aziende dicevano che erano costrette a rivolgersi ai caporali poichè difficilmente l'ufficio del lavoro con la sua rigidità avrebbe potuto fornire cento persone. Quando il sindacato ha proposto di procurare esso stesso le cento persone, purchè da parte dell'azienda ci fosse la rinuncia al ricorso di caporali, si è sentito rispondere che ben volentieri l'azienda avrebbe rinunciato ai caporali (anche per paura di perdere i finanziamenti comunitari). Tuttavia, dopo qualche settimana, le aziende hanno cominciato nuovamente a frapporre ostacoli perchè i lavoratori che arrivavano pur essendo come quelli portati dai caporali, disponibili a fare ore in più e a percepire più o meno gli stessi salari, recavano con sè un seme velenoso, vale a dire l'autonomia delle donne. Le aziende non vogliono questo elemento di rigidità ed il caporale è pronto ad offrire loro una risposta. Di qui la domanda che desidero rivolgere al dottor Papiccio: è veramente la questione del trasporto pubblico e della sua rigidità il problema di fondo, anche alla luce di quell'esperienza di autogestione? Non è forse che il sindacato in questi anni ha preferito assumere il controllo del versante previdenziale tramite il patronato lasciando ad altri il controllo del mercato del lavoro?

L'impressione è che il sindacato, dinanzi alla difficoltà di gestire il mercato del lavoro per i problemi che ho indicato, abbia preferito lasciare questo mercato ai caporali che comunque alla fine procurano un certo numero di iscritti: in questo modo il sindacato è a posto con la sua coscienza. È evidente che chiunque ha tentato di scombinare questo stato di cose non ha ricevuto un sostegno dal sindacato ma anzi è stato visto come un elemento di turbativa. Non erano le forme di autogestione a poter risolvere i problemi: occorreva un'azione combinata da parte di tutti, che non c'è stata.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Papiccio per rispondere ai quesiti che gli sono stati posti.

PAPICCIO. La flessibilità in materia di mercato del lavoro è un'esigenza nel settore agricolo: il caporale ha dato una risposta a quest'esigenza e per questo il fenomeno ha preso piede; altri non hanno saputo dare una risposta, a cominciare dall'amministrazione pubblica. È evidente che una volta che il caporale ha preso piede (il senatore Alò non ha ascoltato la mia introduzione e in particolare la prima parte) dando risposte alle vere esigenze delle aziende, rendendo disponibile la manodopera nei momenti in cui necessitava, è diventato un centro di potere che ha finito per estromettere il sindacato da gran parte delle aziende.

Il fatto che il sindacato si sia occupato prevalentemente di problemi previdenziali nelle zone maggiormente interessate dal fenomeno non è stata una scelta ma una conseguenza. Il sindacato ha combattuto con

esiti diversificati il fenomeno in queste zone; esso è rimasto da solo a combatterlo senza riuscire a sconfiggerlo. Le stesse forme di autogestione sono nate per iniziativa del sindacato; ma essendo stati fenomeni - gioco forza - limitati e isolati, hanno perso col tempo di efficacia.

ALÒ. Se vi è una parte del sindacato che si impegna nel tentativo di organizzarsi o di contrastare il fenomeno, ve ne è un'altra che, considerando impossibile annientare il fenomeno, ritiene di dover iscrivere anche i caporali al patronato.

PAPICCIO. Non bado alle polemiche di carattere locale.

ALÒ. Chiedo al rappresentante della UILA, anche se la domanda dovrebbe essere posta a tutte e tre le organizzazioni sindacali nazionali, di verificare se nelle zone interessate esistono dei caporali e, in tal caso, se sono iscritti ai patronati. Se la risposta è negativa, è evidente che verificheremo.

PAPICCIO. Per quel che mi riguarda, come rappresentate sindacale, escludo che nelle zone interessate vi siano dei caporali che si trovano in queste condizioni. Se quanto dice corrisponde a verità, sarò contento di poterli conoscere ed intervenire come organizzazione sindacale nazionale.

Però come ho detto prima, per poter affrontare efficacemente il fenomeno occorre un coinvolgimento diretto di tutte le parti sociali che devono negoziare, stipulare accordi tra loro e decidere assieme come affrontare il problema e come impegnarsi sia al fine di avere una disponibilità di manodopera qualitativamente e quantitativamente sufficiente da offrire alle aziende sia di forme di trasporto alternative a quelle offerte dal caporalato.

Ovviamente, non ho alcuna preferenza tra trasporti privati o pubblici; però in forme di mobilità quotidiana della manodopera che necessitano di mezzi di trasporto leggeri temo che il servizio pubblico non sia in condizioni di rispondere appieno alle esigenze richieste, a meno che non si intendano assumere autisti ed acquistare pulmini.

Non mi scandalizzerei se, per organizzare la mobilità territoriale della manodopera, il servizio pubblico desse luogo a convenzioni con privati attrezzati a tale scopo. Questo è il concetto da me espresso nel precedente intervento e mi scuso se la mia esposizione però aver dato luogo a fraintendimenti.

BORGIA. Dalle precedenti audizioni, è emerso che l'ente pubblico - non so se nella persona del prefetto o del presidente della regione - ha concesso autorizzazioni a privati per l'organizzazione del trasporto. La sorveglianza del trasporto pubblico o di quello privato o convenzionato non sarà mai sufficientemente adeguata, perchè potrebbero verificarsi intrusioni tra il convenzionato o l'autorizzato al trasporto ed il caporale che svolge le sue attività all'ombra della legge.

ALÒ. Sarebbe auspicabile una risposta anche indicativa in merito alla percentuale di caporali che usano pulmini o mezzi leggeri rispetto a quelli che usano *pullman* gran turismo.

PAPICCIO. Questo dipende da zona a zona; vi sono delle zone della Puglia dove circolano esclusivamente pullman gran turismo, mentre in altre aree della Basilicata, Campania e Lazio circolano prevalentemente pulmini; ma non credo che l'approfondimento di questo problema possa portare ad una soluzione. È evidente che nell'ipotesi di una convenzione tra pubblico e privato quella rispettata dal senatore Borgia sarebbe l'ipotesi più realistica, se vista nel quadro di una diversa organizzazione del collocamento pubblico e con un diverso impegno delle parti sociali coinvolte nella gestione della manodopera, solo in tal caso è possibile eventualmente ricorrere, ove necessario, a quella soluzione. Altrimenti il caporale continuerebbe a fare il suo mestiere esattamente come fa adesso.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Papiccio per il suo contributo e dichiaro conclusa la sua audizione.

I lavori terminano alle ore 10,05.