

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XXII  
n. 1-A

## RELAZIONE DELLA 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE PELELLA)

Comunicata alla Presidenza l'8 settembre 1994

SULLA

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta  
sul fenomeno del cosiddetto «capolarato»

d'iniziativa dei senatori ALÒ, ROSSI, SALVATO, BERGONZI,  
CAPONI, CARCARINO, CARPI, CRIPPA, CUFFARO, DIONISI,  
FAGNI, FISCHETTI, MANZI, MARCHETTI, ORLANDO, PUGLIESE,  
SERRI, TRIPODI, CARELLA, BERTONI, LAFORGIA, LORETO,  
MANIERI, PELELLA, BRUNO GANERI, STEFÀNO, MICELE e  
DI BELLA

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 21 aprile 1994

## INDICE

Relazione .....	Pag.	3
Parere della 1 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	5
Proposta di inchiesta parlamentare d'iniziativa dei senatori Alò ed altri e testo proposto dalla Commissione .....	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - La proposta di istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno del cosiddetto «capolarato» di iniziativa dei senatori Alò ed altri mira ad ottenere una più precisa cognizione del fenomeno stesso sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. Il «capolarato», definito «mercato di piazza delle braccia», è ampiamente diffuso nelle campagne meridionali, con particolari punte in Campania, Calabria, Puglia e Basilicata, ma non solo in queste, tenuto conto che fenomeni significativi di «capolarato» erano andati manifestandosi già dagli anni '70 in altre aree del paese: pianura di Verona, zona di Salluzzo, eccetera.

Va ricordato che già nel corso della IX legislatura la 11ª Commissione permanente del Senato (lavoro e previdenza sociale) aveva promosso una indagine conoscitiva «sull'intermediazione nel mercato del lavoro nel Mezzogiorno». L'indagine si concluse con l'approvazione, da parte della stessa 11ª Commissione del Senato, di un documento nel quale si denunciava l'estensione del fenomeno e la sua distorta incidenza sulle condizioni di lavoro dei soggetti interessati, sulle loro retribuzioni, sul gettito contributivo, sugli stessi trasporti utilizzati per raggiungere i luoghi di lavoro.

È noto che il fenomeno in questione è, dal punto di vista giuridico, definibile come «forma di interposizione nelle prestazioni lavorative» e che la figura del «caporale» è assimilabile, approssimativamente, a quella del cottimista in altri settori produttivi, che si tratti di persona estranea alla azienda agricola o di dipendente della stessa.

Il fenomeno in questione è stato spesso rappresentato come conseguenza dell'arretratezza dell'agricoltura meridionale, ma ciò poteva forse essere vero nei tempi passati poichè lo sviluppo di colture intensi-

ve nelle zone irrigue e di pianura e l'uso di moderne tecnologie in agricoltura hanno coinciso con una crescita poderosa del fenomeno soprattutto nelle aziende e nei settori agricoli più forti, con punte massime tra i lavoratori stagionali (prevalentemente donne ed oggi anche lavoratori extracomunitari).

Le conseguenze ed i riflessi di una siffatta pratica sono numerosi e pesanti, come viene del resto ricordato nella stessa relazione introduttiva alla proposta di inchiesta a firma dei senatori Alò ed altri: si tratta di questioni salariali, previdenziali, fisiche e psicologiche.

Appare utile richiamare di seguito alcuni dati contemplati nel documento conclusivo dell'indagine promossa, sul tema, nel 1986, dalla 11ª Commissione del Senato.

I lavoratori direttamente ed indirettamente coinvolti in tale fenomeno oscillavano tra le 150.000 e le 200.000 unità. Per ciò che atteneva al trattamento salariale lo stesso veniva attribuito al lavoratore in quota pari alla metà o ad un terzo di quello contrattuale.

A ciò si aggiungeva la denuncia, ai competenti uffici previdenziali, di un numero di giornate lavorative di molto inferiore a quelle reali. Si calcolò che la relativa evasione contributiva avesse entità pari a circa il 60 per cento delle giornate lavorative effettuate. Si osservò, altresì, come ciò dipendesse anche dalla insufficienza delle funzioni e dei mezzi di controllo pubblici: cioè degli uffici del collocamento e degli Ispettorati del lavoro. Questo in un quadro di precarie o pericolose condizioni di lavoro (ivi incluse anche le stesse modalità di trasporto dei lavoratori), di ripetute molestie sessuali fino al non raro verificarsi di episodi di violenza carnale.

Allo stato appare utile ricorrere ad uno strumento di indagine e conoscenza del

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fenomeno ben più penetrante della stessa indagine conoscitiva. Tale appare essere la Commissione parlamentare di inchiesta dotata, per sua natura, di ben più ampi poteri.

Tale scelta è motivata, a maggior ragione, sia dalla crescente presenza ed influenza, dentro la sfera e le pratiche di un fenomeno già di per sé illegale, di organizzazioni ed interessi criminali, sia dalla esistenza di un ulteriore fattore che impone una più precisa ed aggiornata valutazione del fenomeno e dei suoi caratteri quantitativi e qualitativi, rappresentato dal crescente impiego, nei lavori agricoli, di cittadini extracomunitari, soggetti certamente più deboli ed esposti sul piano della tutela e dei diritti.

Dai risultati dell'inchiesta potrebbe infine emergere la necessità di meglio disciplinare il lavoro agricolo, anche perchè l'esigenza, da più parti avvertita, di rendere meno rigidi mercato e rapporti di lavoro non possono e non debbono non tener conto di essenziali diritti e norme a tutela dei prestatori d'opera.

La discussione sviluppatasi, sulla proposta di inchiesta parlamentare, nell'ambito della 11ª Commissione non ha, sostanzialmente, fatto registrare diversità di opinioni e giudizi in ordine alla necessità di attivare l'inchiesta stessa. Da qualche parte si è fatto osservare, anche per il peso crescente che va assumendo l'impiego di cittadini extracomunitari nei lavori agricoli, che il fenomeno tende ad interessare sempre più anche aree poste al di fuori del Mezzogiorno d'Italia o meglio di quelle regioni ove storicamente il fenomeno del caporalato si è manifestato.

A ciò si è aggiunta la considerazione, avanzata da alcuni parlamentari, che la limitazione dell'indagine alle regioni meridionali, tra le quali andava comunque

compresa anche la Calabria, contenesse un rischio politico e culturale: la riaffermazione di stereotipi riguardanti la divisione tra Mezzogiorno e resto del Paese. Si è fatto, tuttavia, osservare che un allargamento delle realtà territoriali da indagare potrebbe impedire di giungere a conclusioni efficaci riguardo all'inchiesta stessa. Si è finito per indicare come oggetto principale dell'analisi le aree in cui il fenomeno tradizionalmente si è sviluppato prevedendo però la facoltà per la Commissione di acquisire notizie ed elementi, relativamente al fenomeno, anche in altre zone.

Va sottolineato altresì come, nei fatti, si sia pervenuti alla conclusione che una inchiesta come quella in oggetto possa essere anche utile strumento affinché la stessa chiamata nominativa in agricoltura non diventi elemento di ulteriore crescita del fenomeno del «caporalato» - rischio esistente - senza che ciò possa significare meccanica sovrapposizione di un istituto quale la chiamata nominativa ad un dettore fenomeno qual è il caporalato, spesso al limite od in aperta contiguità con l'attività di organizzazioni criminali.

L'insieme dei rilievi e delle considerazioni tese a migliorare la proposta in esame soprattutto in relazione ai criteri di organizzazione dei lavori, al funzionamento della Commissione d'inchiesta, all'area geografica da sottoporre a vaglio ed alla crescente presenza di cittadini extracomunitari nei lavori agricoli sono stati tradotti in precisi emendamenti e hanno consentito un positivo ed unitario giudizio di tutti i componenti la 11ª Commissione sulla proposta in esame che passa così emendata all'esame dell'Assemblea del Senato.

PELELLA, *relatore*

**PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: CORASANITI)

13 luglio 1994

La Commissione, esaminato il documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, facendo presente che la riforma del collocamento nel settore agricolo, prevista in una modifica apportata dal Senato al decreto-legge 31 maggio 1994, n. 331, può determinare un sostanziale cambiamento del contesto normativo richiamato nel testo.

**PROPOSTA  
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

D'INIZIATIVA DEL SENATORE ALÒ ED ALTRI

Art. 1.

1. È istituita presso il Senato, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno del cosiddetto «caporalato» nel Mezzogiorno, ed in particolare nelle regioni Puglia, Basilicata e Campania.

Art. 2.

1. La Commissione è composta da venti senatori, oltre al presidente, nominati dal Presidente del Senato in modo che sia osservato il criterio della proporzionalità tra i gruppi parlamentari e comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ogni componente politica costituita in gruppo presso il Senato.

2. Il Presidente del Senato nomina il presidente della Commissione, al di fuori dei componenti la Commissione stessa, tra i membri del Senato e convoca la Commissione affinché proceda all'elezione di due vicepresidenti e di due segretari.

Art. 3.

1. La Commissione ha il compito di accertare:

a) il rispetto delle regole contrattuali e delle leggi relative al collocamento della manodopera agricola, in particolare da parte delle imprese che ricevono contributi comunitari, statali e regionali;

**PROPOSTA  
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

1. È istituita presso il Senato, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno del cosiddetto «caporalato» nelle aree territoriali dove storicamente il fenomeno stesso si è manifestato ed in particolare nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania e Puglia, senza escludere la facoltà di acquisire conoscenze sulla situazione in altre regioni attraverso rapporti delle pubbliche autorità.

Art. 2.

*Identico.*

Art. 3.

*Identico.*

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: Testo d'iniziativa del senatore Alò ed altri)

b) il rispetto delle leggi e dei regolamenti relativi alla sicurezza del trasporto di persone in relazione al fenomeno del cosiddetto «caporalato»;

c) le forme e le dimensioni del collocamento illegale e del trasporto non autorizzato di manodopera agricola a fini di lucro;

d) il funzionamento dei controlli pubblici sulle norme di cui alle lettere a) e b) effettuati dalle sezioni circoscrizionali per l'impiego e dall'ispettorato provinciale del lavoro;

e) l'organizzazione delle linee pubbliche e private autorizzate al trasporto della manodopera agricola nelle zone interessate dal fenomeno del cosiddetto «caporalato»;

f) l'entità e le modalità dell'evasione contributiva nelle zone interessate dal fenomeno del cosiddetto «caporalato» da parte delle imprese del settore agro-alimentare che impiegano manodopera tramite l'intermediazione dei «caporali»;

g) le forme di intimidazione, di violenza, di molestia sessuale operate da parte dei «caporali» nei confronti della manodopera femminile;

h) la penetrazione della criminalità organizzata nel settore agro-alimentare anche tramite il controllo del trasporto illegale della manodopera;

i) la presenza, le condizioni di lavoro, di abitazione e di vita dei lavoratori extracomunitari nelle aree agricole meridionali, nonché il loro rapporto con le popolazioni locali;

l) l'adozione, la sistematicità, il coordinamento e l'effettività delle iniziative di prevenzione del ciclico fenomeno criminoso ad opera degli uffici competenti, statali, regionali e locali.

Art. 4.

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

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 4.

*Identico.*

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: Testo d'iniziativa del senatore Alò ed altri)

avvalersi delle collaborazioni che ritenga necessarie.

2. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Commissione sono posti a carico del bilancio interno del Senato.

Art. 5.

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

2. L'attività ed il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno, approvato dalla Commissione prima dell'inizio dei propri lavori. Ciascun componente può proporre modifiche al regolamento stesso.

Art. 6.

1. La Commissione conclude i suoi lavori entro sei mesi dalla data del suo insediamento.

2. Entro i successivi trenta giorni la Commissione presenta al Senato una relazione scritta, unitamente ai verbali delle sedute ed ai documenti ed agli atti utilizzati.

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

Art. 5.

1. *Identico.*

2. *Identico.*

3. **La Commissione può articolarsi in sottocommissioni o gruppi di lavoro.**

Art. 6.

*Identico.*