

PIANO STRAORDINARIO DI VIGILANZA
AGRICOLTURA/EDILIZIA
CALABRIA-CAMPANIA-PUGLIA-SICILIA
ANNO 2010

La Direttiva del Ministro del 18 settembre 2008 ha consentito una profonda modifica del sistema delle ispezioni in materia di lavoro e legislazione sociale, indirizzando gli sforzi dell'Amministrazione e degli Enti verso obiettivi di vigilanza finalizzati alla verifica di problematiche e fenomeni di violazione di **carattere sostanziale**.

Ciò in quanto l'evidente sproporzione tra risorse ispettive e aziende sottoposte al controllo non consente di svolgere una azione "a tappeto" e pertanto è necessario concentrare l'azione di vigilanza su quei fenomeni di maggiore gravità sul piano economico-sociale che compromettono l'effettiva tutela dei diritti dei lavoratori.

In tale logica si è pertanto impostata una programmazione della vigilanza derivante da una analisi delle diverse realtà territoriali e dei fenomeni che le caratterizzano, cercando di privilegiare interventi su obiettivi selezionati in base ad una attività di *intelligence* che coinvolge anche gli Istituti previdenziali ed altri organi ispettivi.

I risultati dell'azione ispettiva del 2009 confermano la validità di tale impostazione, **in quanto il numero delle violazioni sostanziali accertate é notevolmente incrementato rispetto all'anno precedente, come dimostrano alcuni dati:** a fronte di una diminuzione delle violazioni di carattere formale (- 28%, tenuta del Libro Unico del Lavoro) sono fortemente aumentate le violazioni accertate in materia di lavoro "nero" +44%, di appalti e somministrazione + 193%, di orario di lavoro +118%, di rispetto dello Statuto dei Lavoratori +208%, di truffe nei confronti degli Istituti + 483%, di sicurezza sul lavoro + 53%.

Sulla base di tale indirizzo ed alla luce dei recenti eventi avvenuti nella provincia di Reggio Calabria (Rosarno) – in cui l'utilizzo di manodopera irregolare da parte delle imprese agricole locali ha avuto forte ripercussione anche sul piano sociale – si rende opportuno avviare un piano straordinario di vigilanza nei territori del Meridione più sensibili alle problematiche del lavoro irregolare (**Calabria, Campania, Puglia e Sicilia**).

Al fine di contrastare efficacemente tali fenomeni – anche in considerazione delle connesse problematiche di infiltrazioni criminose, dello sfruttamento della manodopera nell'ambito dell'economia sommersa e quindi della tutela della persona del lavoratore – si ritiene

opportuno indirizzare l'attività di vigilanza in particolare nei confronti delle imprese agricole ed edili.

La scelta dei citati settori è stata determinata dall'opportunità di intervenire in quegli ambiti dove le problematiche evidenziate possono dar luogo ad un forte impatto sociale e sul piano dell'ordine pubblico e dove sono più probabili i collegamenti delle realtà economiche con le organizzazioni criminali strutturate sullo stesso territorio.

In tale contesto, partendo anche da una analisi dei vari contesti provinciali, è opportuno svolgere interventi mirati e necessariamente differenziati che tengano conto delle specifiche realtà locali ed anche dei diversi fenomeni di illegalità che possono caratterizzare le aree geografiche in questione.

A tal fine si è ritenuto utile procedere ad un incontro con i vertici delle strutture territoriali coinvolte del Ministero del lavoro, dell'INPS e del Comando Carabinieri Tutela del Lavoro, al fine di pianificare azioni coordinate di intervento, anche con modalità diverse a seconda del fenomeno di violazione oggetto di indagine.

Dal confronto è emersa la necessità di dar vita a specifici gruppi operativi composti da ispettori del lavoro, ispettori dell'INPS e militari dell'Arma dei Carabinieri, da impiegare nell'effettuazione di accessi ispettivi nei settori in questione.

AGRICOLTURA

Il settore agricolo è stato fra i primi ad essere "attenzionato" dal Governo attraverso una semplificazione delle procedure di utilizzo di prestazioni lavorative regolari. In tal contesto, infatti, si colloca l'introduzione del lavoro accessorio (c.d. voucher) che permette di impiegare manodopera proprio nell'ambito di quelle attività di breve durata in cui, precedentemente, si faceva ricorso a personale "in nero" (ad es. attività di raccolta dei prodotti agricoli). Tale iniziativa ha avuto ottimi riscontri nelle Regioni del Nord e del Centro, mentre nel Meridione non si registra – nemmeno a livello di sperimentazione – alcun ricorso al lavoro accessorio, rispetto al quale occorre dunque svolgere, su tale territorio, una adeguata azione di "promozione".

Va poi evidenziato che, ancora nel Meridione, è possibile notare uno scarso ricorso alle regolari procedure di utilizzo di personale extracomunitario stagionale, atteso che i flussi di manodopera autorizzati non risultano esauriti. Il ricorso a personale "in nero", pertanto, non sembra potersi giustificare dalla mancanza di "alternative regolari", né sul piano contrattuale (voucher), né su quello di congrue disponibilità di manodopera (flussi stagionali non ancora esauriti).

Ciò premesso, l'azione ispettiva va particolarmente orientata sul fenomeno dell'utilizzo di manodopera agricola anche stagionale, sul fenomeno del caporalato e delle truffe ai danni dell'istituto previdenziale 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 dei prodotti agricoli che richiedono maggiore impiego di manodopera. Sulla base di tale scelta è stata pertanto predisposta una calendarizzazione nei diversi ambiti geografici che tenga conto delle principali colture effettuate nei diversi periodi dell'anno.

REGIONE	PROVINCE	COLTURA	PERIODO
Calabria	Cosenza – Crotona – Reggio Calabria	agrumi	ottobre/gennaio
		olive	settembre/dicembre
		patate	giugno/luglio
		pesche	maggio/giugno
		uva	agosto/ottobre
		finocchi	settembre/dicembre

REGIONE	PROVINCE	COLTURA	PERIODO
Campania	Caserta - Napoli - Salerno	pomodori	luglio/agosto
		patate	maggio/giugno
		fragole	marzo/maggio
		tabacco	luglio/agosto
		pesche/susine/albicocche	giugno/luglio
		olive	novembre/dicembre
		nocciole	agosto/settembre

REGIONE	PROVINCE	COLTURA	PERIODO
Puglia	Foggia - Lecce - Taranto	pomodori	giugno/settembre
		carciofi	novembre/marzo
		verdure invernali	dicembre/marzo
		verdure estive	giugno/agosto
		pesche	agosto/settembre
		uva	agosto/ottobre
		olive	novembre/dicembre
		angurie	giugno/agosto
		patate	maggio/luglio
		agrumi	dicembre/marzo

REGIONE	PROVINCE	COLTURA	PERIODO
Sicilia	Agrigento - Catania - Palermo - Ragusa Siracusa - Trapani	agrumi	novembre/febbraio
		uva	agosto/settembre
		olive	ottobre/novembre

L'obiettivo è quello di verificare **n. 10.000 aziende agricole**, così ripartite:

REGIONI	N. AZIENDE DA ISPEZIONARE
Calabria	2.000
Campania	2.500
Puglia	3.000
Sicilia	2.500
TOTALE	10.000

EDILIZIA

Nell'ambito dell'edilizia, come noto, il fenomeno dell'impiego dei lavoratori "in nero", degli appalti illeciti e del caporalato sono particolarmente diffusi.

Già dal 2002 il Governo ha introdotto una serie di strumenti, primo fra tutti il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), al fine di contrastare tale fenomeno.

Attraverso il DURC, infatti, è possibile avere già un profilo delle realtà aziendali sulle quali orientare la vigilanza, atteso che il Documento consente di verificare eventuali criticità

dell'impresa sia sotto il profilo contributivo che sotto quello della sicurezza (il D.M. 24 ottobre 2007 nega infatti il rilascio del DURC a fronte di gravi violazioni prevenzionistiche). Proprio la verifica del rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza, che spesso accompagna tali fenomeni di irregolarità, è stata da ultimo oggetto di attenzione da parte del Legislatore che, nell'ambito delle modifiche al T.U. n. 81/2008 – all'art. 27, comma 2 – ha introdotto la c.d. patente a punti per le imprese edili. Tale strumento, che consente indirettamente una selezione delle imprese che partecipano a gare di appalto attraverso un monitoraggio delle stesse sotto il profilo del rispetto della disciplina in materia di salute e sicurezza, potrà peraltro essere utile anche nell'ambito della individuazione di obiettivi da parte degli organi di vigilanza.

In tale contesto gli accessi ispettivi vanno realizzati sia nell'ambito di appalti privati che di appalti pubblici, ove è opportuno concentrare l'attenzione in particolare sulla correttezza delle procedure di appalto e subappalto e sul rispetto della normativa antimafia.

Pertanto, le ispezioni saranno finalizzate alla verifica delle condizioni generali di tutela del lavoro nonché ad un oculato monitoraggio della cantieristica esistente che potrà consentire un attento esame, oltrechè del lavoro irregolare, anche dello stato di attuazione in tale ambito della disciplina in materia di salute e sicurezza.

Con il piano straordinario si prevede di sottoporre a controllo un totale di circa **10.000 cantieri** dislocati in tutte le 24 Province delle Regioni interessate, così ripartiti:

REGIONI	N. CANTIERI DA ISPEZIONARE
Calabria	1.346
Campania	3.814
Puglia	2.564
Sicilia	2.276
TOTALE	10.000

RUOLO DEGLI ENTI BILATERALI

Nell'ambito di tale piano straordinario, un ruolo importante e sicuramente prioritario meritano le relazioni con le associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori e, segnatamente, con i loro organismi bilaterali e paritetici in chiave di prevenzione e promozione delle iniziative volte al ripristino della legalità.

In particolare, gli Enti bilaterali, che andranno auspicabilmente irrobustiti e sostenuti nell'ambito delle intese contrattuali di settore in coerenza con la riforma degli assetti

contrattuali del gennaio 2009, 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, una 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.

Un'altra importante funzione che può essere svolta da tali Organismi è quella di un attento monitoraggio delle problematiche esistenti nei diversi ambiti locali, monitoraggio in grado di cogliere le diverse specificità territoriali, fornendo altresì agli Enti pubblici competenti elementi utili per “calibrare” in modo più puntuale le diverse tipologie di intervento. Ciò sarebbe invero maggiormente praticabile se venissero fino in fondo colte le potenzialità previste dalla legge Biagi e dalla legislazione più recente, che assegnano alla bilateralità funzioni di controllo del mercato del lavoro attraverso la funzione di intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro, la certificazione dei contratti di lavoro e del rispetto dei relativi standard normativi e contrattuali nonché, in qualità di soggetti autorizzati, anche un intervento nella gestione delle prestazioni occasionali di lavoro accessorio (c.d. buoni lavoro della legge Biagi) che ottimi risultati hanno sin qui prodotto, in particolare in agricoltura, nella emersione di vasti spezzoni di lavoro sommerso e irregolare.

Decisiva, inoltre, appare la funzione di “controllo sociale” che possono svolgere gli Enti bilaterali, in grado di orientare operativamente l'attività di verifica da parte degli organismi pubblici come del resto già previsto sul piano del diritto positivo dalla recente modifica del Testo Unico di sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro. In questo senso, infatti, la bilateralità consente di tracciare un'importante discriminazione tra realtà economiche iscritte e quindi monitorate dagli stessi Enti bilaterali e realtà non sottoposte al “cono di luce” delle parti sociali. Proprio in quest'ultimo ambito, pertanto, potranno essere prioritariamente indirizzati gli interventi ispettivi, sempre condizionati da risorse umane e finanziarie limitate e quindi opportunamente orientati verso quelle imprese che sfuggono totalmente a qualunque forma di controllo preventivo.

RISORSE ISPETTIVE

Per quanto concerne le risorse ispettive, saranno continuativamente impegnati ispettori del lavoro, funzionari dell'INPS e militari dell'Arma dei Carabinieri provenienti anche da altre realtà territoriali

Inoltre, per assicurare una maggiore trasparenza dell'azione ispettiva e per garanzie di tutela del personale già in servizio presso gli uffici territoriali delle Regioni Calabria, Campania,

Puglia e Sicilia, si ritiene opportuno utilizzare uno strumento di mobilità regionale, che preveda il coinvolgimento nell'attività di verifica di unità ispettive provenienti da Province diverse da quelle di residenza.

REGIONE	PERSONALE in servizio presso la Regione impegnato nel piano straordinario	PERSONALE proveniente da altre Regioni
Calabria	85	50
Campania	150	
Puglia	155	
Sicilia	110	
TOTALE	500	50

MODALITÀ ACCERTATIVE

L'azione ispettiva va modulata in relazione allo specifico settore di intervento, tenendo presente che in agricoltura è necessario il supporto logistico dei reparti territoriali dell'Arma per il confinamento dei luoghi di raccolta dei prodotti agricoli anche al fine di evitare la fuga degli eventuali lavoratori irregolari.

Più in generale, al fine di non rallentare le operazioni dei gruppi ispettivi, si rende indispensabile altresì il coinvolgimento dei 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.

RISORSE FINANZIARIE

Le risorse finanziarie necessarie a garantire una buona riuscita dell'operazione sono legate alla possibilità di implementare le risorse ispettive già operanti in ambito regionale con ulteriori 50 unità, provenienti da altre realtà regionali.

Complessivamente, come indicato in precedenza, il personale coinvolto raggiunge **quota 550 unità**.

Gli oneri finanziari pertanto si riferiscono al trattamento di missione ed alle spese di viaggio, vitto e alloggio per il personale proveniente da fuori regione **per la durata di circa 200 giornate**. Come risultante dal seguente prospetto:

- €1.500.000 spese di vitto e alloggio;

- €50.000 spese viaggio per 4 viaggi annui;

- €350.000 rimborso spostamenti interni attraverso l'utilizzo del mezzo proprio e indennità di missione.

Totale €1.900.000